



**UN EXAMEN DU RÉGIME CANADIEN DE
PRÉPARATION ET D'INTERVENTION EN CAS DE
DÉVERSEMENTS D'HYDROCARBURES PAR DES NAVIRES**

Mettre le cap sur l'avenir

Publié par le :
Secrétariat du Comité d'experts sur la sécurité des navires-citernes
Ottawa, Canada
K1A 0N5

Le rapport est disponible à l'adresse :
<http://www.tc.gc.ca/fra/comiteexpertssecuritenaviresciternes/menu.htm>.

Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne représentent pas
nécessairement les points de vue du Ministère.

ISBN 978-1-100-54627-8
Catalogue n° T29-114/2013-PDF

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par
le ministre des Transports, 2013

Ce document peut être reproduit à des fins non commerciales à condition
de citer la source du document.



Transports
Canada

Comité d'experts sur la
sécurité des navires citernes

Transport
Canada

Tanker Safety
Expert Panel

330, rue Sparks
Ottawa ON
K1A 0N8

Le 15 novembre 2013

L'honorable Lisa Raitt, C.P., députée
Ministre des Transports,

Madame,

Nous avons le plaisir de vous présenter notre premier rapport, intitulé *Un examen du Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires - Mettre le cap sur l'avenir*.

En tant que Comité, nous avons eu l'occasion de constater de première main les points forts du régime canadien de prévention et le niveau de préparation actuel visant à protéger l'un de nos plus grands trésors naturels : nos eaux.

Dans le cadre de la première phase de notre examen, nous avons conclu que, dans l'ensemble, le régime de préparation et d'intervention est fondamentalement sain, mais que le gouvernement du Canada peut et devrait y apporter d'importantes améliorations. Nous formulons 45 recommandations qui, si elles sont appliquées, mettront le Canada sur le cap de l'amélioration continue.

Capitaine Gordon Houston

M. Richard Gaudreau

M. Michael Sinclair

Canada

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	1
1. Contexte	2
Le Régime depuis 1995	2
Pourquoi un examen maintenant?	6
Notre mandat.....	8
2. Observations principales	9
Les points forts du Régime	9
Mettre le cap sur l'avenir	10
3. Évaluation des risques liés aux déversements dans les eaux canadiennes	12
4. Préparation et intervention	16
Planification pour les déversements importants	16
Planification pour intervention par secteur	17
Planification intégrée et certification.....	20
Surveillance et respect de la loi.....	26
Meilleure planification pour l'ensemble des activités d'intervention	26
Exercices	27
Affectation de ressources nécessaires pour l'évaluation des risques, la planification, la capacité de préparation et la surveillance.....	28
Autres techniques d'intervention	29
Immunité pour les intervenants.....	31
5. Renforcement du principe « pollueur-payeur »	32
Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires.....	33
6. Leadership et gérance	36
Intégration des ministères fédéraux au sein du régime	36
Système de commandement en cas d'incident et plan d'urgence national	37
Leadership fédéral pour tout déversement d'hydrocarbures en milieu marin	39
Leadership concernant la capacité scientifique liée à la préparation et aux interventions lors de déversements d'hydrocarbures en milieu marin	41
Officialiser le rôle d'Environnement Canada dans le régime	43

7. Communication et engagement	44
Sensibilisation du public : Faire passer le message	44
Conseils consultatifs régionaux	46
8. Amélioration continue.....	47
Examens réguliers du Régime	47
Gestion des données.....	48
Inventaire national des ressources d'intervention en cas de déversements	50
Surveillance après incident.....	51
Épaves potentiellement polluantes dans les eaux canadiennes.....	51
Coordination de la recherche et du développement	52
9. Conclusion.....	53
APPENDICE A – Sécurité maritime et prévention des déversements.....	54
APPENDICE B – Biographies des membres du Comité	
d'experts sur la sécurité des navires-citernes	57
APPENDICE C – Lignes directrices et mandat du Comité chargé de	
l'examen du Régime canadien de préparation et	
d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures	
par des navires	58
APPENDICE D – Axes de recherche pour la phase 1 :	
Régime actuel s'appliquant au sud du 60° parallèle nord	61
APPENDICE E – Discussions avec intervenants et lieux visités	64
APPENDICE F – Mémoires reçus	66
APPENDICE G – Glossaire	67
APPENDICE H – Bibliographie	69
APPENDICE I – Liste des recommandations.....	70

SOMMAIRE

Nous avons terminé la première phase de notre examen, laquelle portait sur le Régime actuel de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires au sud du 60^e parallèle. En général, nous avons constaté que les principes fondamentaux du Régime ont résisté à l'épreuve du temps, mais qu'un certain nombre d'aspects pourraient être améliorés pour renforcer la préparation et l'intervention au Canada en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires. Cinq hypothèses principales étayaient nos recommandations sur l'amélioration du régime :

- La planification et les ressources d'intervention affectées à la préparation en cas de déversements devraient être axées sur les risques propres à une région géographique.
- Les pollueurs potentiels, par l'entremise de leurs organismes d'intervention contractuels, devraient être préparés à faire face au pire des scénarios au moyen de ressources additionnelles et d'ententes d'assistance mutuelle qui complètent la capacité d'intervention fondée sur les risques d'un organisme d'intervention.

- En cas de déversement, une intervention en temps opportun est un facteur clé pour en atténuer les effets.

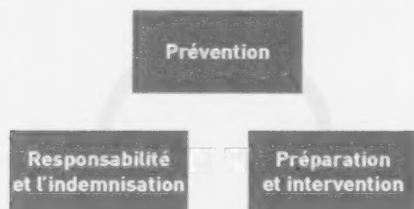
- La planification de l'intervention devrait être axée sur une stratégie propre à une région géographique donnée dans le but de limiter le plus efficacement les incidences environnementales et socioéconomiques d'un déversement.

- Les contribuables canadiens ne devraient pas assumer les conséquences financières des déversements dans les eaux canadiennes.

À la suite d'un examen approfondi, nous avons formulé dans les pages qui suivent des recommandations qui découlent de nos constatations et hypothèses principales. Nous croyons que ces recommandations sont réalisables et abordables, et qu'elles fixeront le cap sur l'amélioration du Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires, y compris les éléments de responsabilité et d'indemnisation de celui-ci.

1. CONTEXTE

Les régimes mondiaux de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires sont largement fondés sur un cadre international conforme aux conventions de l'Organisation maritime internationale. Quoi qu'il en soit, il y a des différences subtiles dans la façon dont les pays ont établi leur régime pour faire face aux déversements d'hydrocarbures. L'approche globale du Canada à l'égard de la pollution par les hydrocarbures causée par les navires comprend trois principaux éléments :



- **La prévention** : l'ensemble de lois et de règlements régissant la sécurité des navires-citernes et des bâtiments, dont les normes de construction, la certification de l'équipage, les inspections, la navigation, la gestion du trafic maritime, le pilotage, ainsi que la surveillance et le contrôle, notamment par le Programme national de surveillance aérienne. De plus amples renseignements sur le régime de prévention du Canada sont fournis à l'appendice A.
- **La préparation et l'intervention** : la gamme de dispositions législatives et réglementaires servant à établir et à maintenir une capacité de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures au Canada, y compris :
 - les règles s'appliquant aux bâtiments, aux installations de manutention d'hydrocarbures¹ et aux organismes d'intervention;

¹ Le Régime inclut les déversements aux installations de manutention d'hydrocarbures au moment du chargement ou du déchargement de produits pétroliers sur un bâtiment. Si aucun bâtiment ne se trouve à l'installation de manutention d'hydrocarbures lorsqu'un déversement se produit, la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, qui régit le Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures par des navires, ne s'y applique pas. Toute référence au Régime de préparation et d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures par des navires inclut également les installations de manutention d'hydrocarbures au moment du chargement ou du déchargement de produits pétroliers sur un bâtiment.

- la surveillance et le contrôle de la conformité de l'industrie à ces règles;
- les rôles, les responsabilités et la capacité des ministères et organismes fédéraux pour coordonner l'intervention de l'industrie ou pour diriger les interventions dans les cas où le pollueur est inconnu, incapable d'intervenir ou non disposé à le faire.

- **La responsabilité et l'indemnisation** : la structure à niveaux multiples du régime national et international régissant la responsabilité et l'indemnisation en cas de déversements d'hydrocarbures, y compris la responsabilité stricte² du propriétaire du bâtiment et la contribution financière du propriétaire de la cargaison à la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires et aux Fonds internationaux d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires.

Le Régime depuis 1995

Le Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires fournit le cadre nécessaire à la préparation en vue d'une intervention en cas de déversement d'hydrocarbures causé par un navire dans le milieu marin canadien au sud du 60^e parallèle³. En mars 1989, le pétrolier *Exxon Valdez* a heurté un récif en Alaska et a déversé 44 000⁴ tonnes d'hydrocarbures dans le golfe du Prince William. Le déversement de l'*Exxon Valdez* s'est produit peu après d'autres déversements très médiatisés, y compris le déversement d'environ 875 tonnes⁵ d'hydrocarbures

² La responsabilité stricte signifie que le propriétaire du bâtiment est responsable même s'il n'est pas prouvé qu'il a commis une faute ou fait preuve de négligence. Elle restreint les arguments de défense du propriétaire du bâtiment à des circonstances très limitées.

³ La *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* définit les hydrocarbures comme « le pétrole sous toutes ses formes, notamment le pétrole brut, le fioul, les boues, les résidus d'hydrocarbures et les produits raffinés ».

⁴ « Histoire - Chronologie », Bureau de l'Administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires, <http://www.ssopfund.gc.ca/francais/history.asp>

⁵ *ibid.*



par le chaland *Nestucca* à l'entrée de Gray's Harbour, Washington. En réponse à ces déversements, le gouvernement du Canada a nommé le Comité d'examen public des systèmes de sécurité des navires-citernes et de la capacité d'intervention en cas de déversements en milieu marin (le comité Brander-Smith).

À la suite de l'examen au début des années 1990 et compte tenu des développements à l'échelle internationale, le gouvernement a travaillé en collaboration avec l'industrie pour établir un régime fondé sur un partenariat public-privé. L'industrie, qui est à l'origine du risque, a l'obligation et la responsabilité d'intervenir

en cas d'incidents maritimes dans les eaux canadiennes et, par conséquent, est responsable des éléments opérationnels du Régime. Le gouvernement établit le cadre législatif et réglementaire du Régime et supervise la préparation et l'implication de l'industrie en cas de déversements. Le régime actuel est régi par la partie 8 de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, le *Règlement sur les organismes d'intervention et les installations de manutention d'hydrocarbures* et enfin le *Règlement sur les ententes en matière d'intervention environnementale*. La Garde côtière supervise l'intervention du secteur privé en cas de déversements.

Figure 1 : Secteurs desservis par des organismes d'intervention certifiés



**Bâtiments et installations de manutention
d'hydrocarbures assujettis à la partie 8 de la
Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada.**

Bâtiments :

- a) Pétroliers d'une jauge brute de 150 ou plus;
- b) Bâtiments d'une jauge brute de 400 ou plus qui transportent des hydrocarbures comme combustible ou cargaison;
- c) Groupes de bâtiments remorqués ou poussés, qui ont une jauge brute de 150 ou plus et qui transportent des hydrocarbures comme cargaison.

Installations de manutention d'hydrocarbures :

- a) Installations de manutention d'hydrocarbures exploitées au sud du 60° parallèle de latitude nord ayant reçu plus de 100 tonnes d'hydrocarbures au cours des 365 jours précédents;
- b) Les installations de manutention d'hydrocarbures ayant reçu moins de 400 tonnes d'hydrocarbures au cours de la dernière année n'ont pas besoin de conclure une entente avec un organisme d'intervention à l'égard des hydrocarbures chargés ou déchargés d'un bâtiment à l'installation de manutention d'hydrocarbures. Toutefois, elles doivent remplir d'autres exigences, notamment avoir sur les lieux des plans et des procédures (p. ex. un plan de prévention de la pollution par les hydrocarbures).

L'industrie exerce son rôle opérationnel par l'entremise de quatre organismes d'intervention financés par le secteur privé et accrédités par le gouvernement. Ces organismes d'intervention maintiennent un niveau de préparation conforme aux normes et aux règlements canadiens afin d'intervenir en cas de déversements. Pour exercer leurs activités au Canada, les bâtiments et les installations de manutention d'hydrocarbures assujettis à la législation sont tenus, en vertu de la loi, de conclure une entente avec un organisme d'intervention. Transports Canada a également

établi, dans le *Règlement sur les organismes d'intervention et les installations de manutention d'hydrocarbures*, des normes d'exploitation que les organismes doivent respecter pour exercer leurs activités dans les eaux canadiennes. Ces normes comprennent notamment une capacité de préparation suffisante pour répondre à un cas de déversement d'une quantité d'hydrocarbures allant jusqu'à 10 000 tonnes dans des milieux d'utilisation à l'intérieur de délais prescrits. Transports Canada surveille la conformité des organismes d'intervention aux exigences en matière de préparation au moyen d'un processus de certification triennal.

Alors que Transports Canada remplit le mandat législatif et réglementaire du gouvernement, la Garde côtière canadienne joue un rôle opérationnel. Dans le cas d'un déversement où le pollueur est inconnu, incapable d'intervenir ou non disposé à le faire, la Garde côtière canadienne prend en charge l'intervention à titre de commandant sur place. Dans tous les autres cas, la Garde côtière canadienne assume le rôle d'agent de surveillance fédéral. Des lois additionnelles établissent les rôles complémentaires et essentiels d'autres ministères tels qu'Environnement Canada, notamment la prestation de conseils et d'expertise sur le plan scientifique, environnemental et faunique en cas d'incident maritime.

Participants du régime – Gouvernement fédéral

**Transports
Canada**

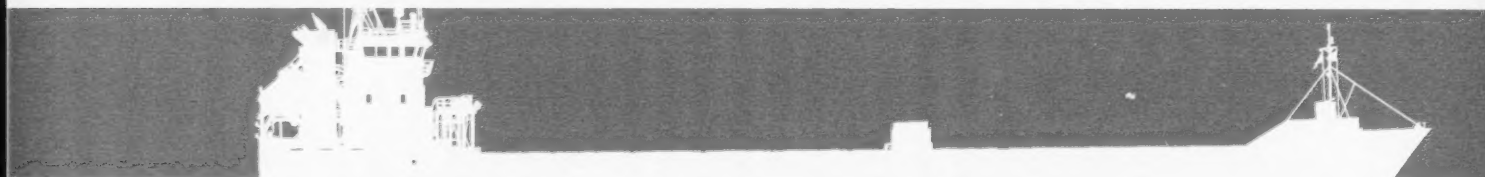
- Organisme responsable de la surveillance réglementaire et législative
- Certification des organismes d'intervention

**Garde côtière
canadienne**

- Organisme responsable de l'intervention
 - Agent de surveillance fédéral
 - Assume la direction de l'intervention en tant que commandant sur place lorsque le pollueur est inconnu, incapable d'intervenir ou non disposé à le faire

**Environnement
Canada**

- Prestation de conseils et d'expertise sur le plan scientifique, environnemental et faunique avec l'appui du ministère des Pêches et Océans



Selon une structure de partenariat public-privé, chaque secteur finance son propre mandat. Par conséquent, il incombe à l'industrie d'assumer les coûts de préparation et d'intervention en cas d'un déversement dans les eaux canadiennes. Le Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires est complété par un cadre de responsabilité et d'indemnisation établi à la partie 6 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*. La Loi applique un certain nombre de conventions internationales et établit différents régimes de responsabilité et d'indemnisation selon le type d'hydrocarbures et le type de navire impliqués dans un incident. De façon générale, cependant, les propriétaires de bâtiments et de cargaisons se partagent le fardeau financier de l'indemnisation en cas d'incident de pollution causée par les navires.

Les propriétaires de bâtiments, généralement des navires-citernes, qui transportent des hydrocarbures persistants (p. ex. le pétrole brut, le fioul, le carburant diesel lourd) en vrac à titre de cargaison sont tenus strictement responsables de tout déversement provenant de leurs navires jusqu'à un maximum lié à la jauge du bâtiment. Si le bâtiment transporte plus de 2 000 tonnes d'hydrocarbures en vrac à titre de cargaison, son propriétaire doit contracter une assurance responsabilité suffisante. Les victimes de dommages ont un droit d'action directe contre l'assureur⁶.

Les propriétaires de bâtiments autres que des navires-citernes (p. ex. des vraquiers, des bâtiments pour marchandises diverses, des porte-conteneurs, des chalands, des bâtiments à passagers, etc.) qui utilisent des hydrocarbures pour leur propulsion ou leur exploitation sont également tenus strictement responsables de tout dommage dû à la pollution causée par un déversement d'hydrocarbures jusqu'à un montant maximum lié à la jauge du bâtiment. Les propriétaires de bâtiments d'une jauge brute de plus de 1 000 tonneaux sont tenus de contracter une assurance responsabilité suffisante. Les

victimes peuvent présenter leur demande d'indemnisation directement auprès de l'assureur⁷.

Enfin, les propriétaires de bâtiments sont strictement responsables des dommages causés par les déversements d'hydrocarbures auxquels les deux régimes susmentionnés ne s'appliquent pas, sous réserve, encore une fois, d'un montant maximal fondé sur la jauge du bâtiment. La couverture d'assurance n'est pas obligatoire dans ces cas; toutefois, les propriétaires de bâtiments contractent généralement une assurance responsabilité civile.

En cas de déversement où les coûts des dommages et de l'assainissement dépassent la responsabilité du propriétaire du bâtiment, les demandeurs ont accès à un ou à plusieurs niveaux additionnels d'indemnisation, selon le type d'hydrocarbures et le type de navire.

En cas de déversements d'hydrocarbures persistants par des navires-citernes, deux fonds internationaux⁸ financés par les chargeurs peuvent fournir jusqu'à environ 1,14 milliard de dollars en indemnisation additionnelle par incident. La Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires, un fonds canadien, peut fournir un niveau additionnel d'indemnisation s'élevant à environ 161 millions de dollars par incident si la valeur des dommages est supérieure aux montants disponibles auprès du propriétaire du bâtiment et des fonds internationaux.

Dans le cas des déversements d'hydrocarbures non persistants (p. ex. l'essence, le carburant aviation) causés par des navires-citernes, des déversements causés par des bâtiments autres que des navires-citernes ou des déversements d'origine inconnue, les fonds internationaux ne s'appliquent pas. Toutefois, la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée

⁶ Le régime de responsabilité s'appliquant aux hydrocarbures persistants transportés en vrac est établi dans la *Convention internationale de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures* et est appliqué au Canada en vertu de la partie 6 de la *Loi sur la responsabilité maritime*.

⁷ Le régime de responsabilité s'appliquant à ce type d'hydrocarbures est établi dans la *Convention internationale de 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soude* et est appliqué au Canada en vertu de la partie 6 de la *Loi sur la responsabilité maritime*.

⁸ *Convention internationale de 1992 portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures*; *Protocole de 2003 sur la Convention internationale de 1992 portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures*.

par les navires peut fournir une indemnisation additionnelle d'environ 161 millions de dollars par incident au-delà de la responsabilité du propriétaire du bâtiment. Les fonds internationaux et le fonds canadien assument les coûts raisonnables associés aux mesures préventives (pour limiter ou prévenir un déversement), à l'assainissement, aux dommages matériels, aux dommages environnementaux (mesures de remise en état), aux pertes économiques quantifiables (notamment dans le secteur des pêches ou du tourisme), ainsi qu'à la surveillance et aux études après le déversement.

Enfin, le Canada travaille de concert avec d'autres pays dans le but d'améliorer sa capacité de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires. À l'échelle internationale, l'étroite collaboration du Canada et des États Unis en matière de préparation et d'intervention en cas de déversements transfrontaliers date d'avant la mise sur pied du Régime actuel. Un plan d'urgence conjoint en cas de pollution marine a d'abord été adopté au milieu des années 1970 afin de coordonner une intervention internationale en cas de déversements d'hydrocarbures dans la région des Grands Lacs. Depuis, le plan a été révisé plusieurs fois afin d'améliorer le système en place, et la portée en a été élargie pour inclure les eaux limitrophes du Canada et des États-Unis. Le plan actuel d'urgence conjoint Canada-États-Unis en cas de pollution marine, qui a été révisé en 2003, comprend cinq annexes visant des régions géographiques précises. Des exercices conjoints pour chacune de ces régions sont tenus de façon régulière afin de mettre à l'essai le système en place et de faire en sorte qu'il demeure adéquat et efficace. Au cours des dernières années, le Canada a également commencé à échanger des renseignements, notamment des leçons apprises, et à travailler sur des documents de planification de concert avec les pays du Conseil de l'Arctique.

Pourquoi un examen maintenant?

Depuis la création du Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires au milieu des années 1990, il n'y a pas eu de déversement d'envergure impliquant des navires-citernes ou d'autres navires dans le milieu marin canadien⁹. Ce bilan positif peut être attribué à l'amélioration considérable des mesures de prévention qui ont été mises en place au cours des vingt dernières années.

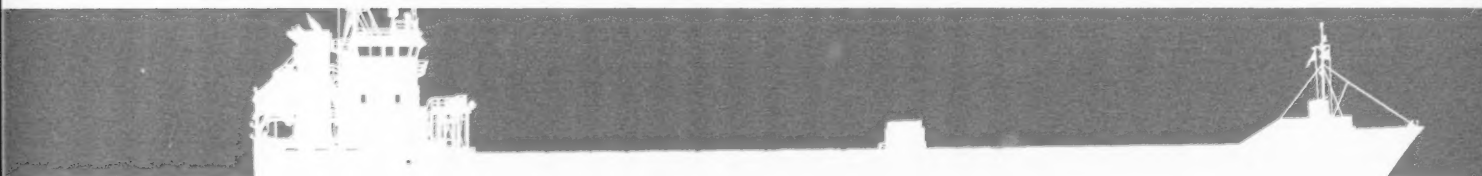
Bien que l'actuel Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements ait répondu aux besoins existants, il n'a pas été revu en entier depuis sa création il y a près de vingt ans, et la dynamique du transport des hydrocarbures et de la navigation maritime a considérablement changé depuis. Notamment, la croissance du secteur des ressources naturelles au Canada et, plus précisément, de la production pétrolière, a entraîné une augmentation des exportations de pétrole. Par conséquent, il y a eu une augmentation du volume d'hydrocarbures transportés dans les eaux canadiennes, ainsi que du nombre de bâtiments qui les transportent et de la taille de ceux-ci. Le Canada est actuellement le sixième producteur de pétrole brut en importance au monde¹⁰ et les entreprises pétrolières et gazières comptent pour environ 5 % du PIB canadien¹¹. Sur la côte Ouest, Enbridge et Kinder Morgan ont formulé des propositions de projets qui pourraient amener 600 navires-citernes additionnels dans les eaux de la région chaque année¹². Le transport maritime d'autres produits comme le bitume dilué,

⁹ Depuis 1990, les deux principaux déversements d'hydrocarbures dans les eaux canadiennes sont l'incident du *Queen of the North*, un traversier qui s'est échoué en 2006 et a sombré dans le passage Wright, en Colombie Britannique, en déversant 743 tonnes de combustible de soute, et le naufrage du *Katsheshuk*, un bateau de pêche désemparé qui, lors de son remorquage en 2007, a déversé 365 tonnes de carburant diesel à l'embouchure de la baie de la Conception, à Terre Neuve et Labrador.

¹⁰ Association canadienne des producteurs pétroliers (ACPP), « Basic Statistics », site Web de l'Association canadienne des producteurs pétroliers, <http://www.capp.ca/library/statistics/basic/Pages/default.aspx>.

¹¹ Ressources naturelles Canada, « L'importance du pétrole brut », site Web de Ressources naturelles Canada, octobre 2010, http://www.mcan.gc.ca/energie/publications/sources/brut/enjeux_prix/1571.

¹² Trans Mountain Pipeline UCL, « Project Description for the Proposed Trans Mountain Expansion Project », site Web de l'Office national de l'énergie, le 23 mai 2013, <https://www.noe-one.gc.ca/ll-eng/linelink.exe?func=ll&objId=956916&objAction=browse&redirect=3>.
Det Norske Veritas, Rapport de données techniques, Analyse du risque quantitatif du transport maritime, projet Enbridge Northern Gateway, 2010, p. 5-56.



et les substances nocives et potentiellement dangereuses, incluant le gaz naturel liquéfié, a aussi augmenté au cours des dernières années, et ces hydrocarbures constituent maintenant une part importante des produits expédiés par navires-citernes.

Au cours de la même période, les ports du Canada sont devenus plus achalandés. Le volume de marchandises chargées et déchargées aux ports canadiens a augmenté de 43 % de 1993 à 2011¹³. Bien que cela comprenne en partie des cargaisons d'hydrocarbures transportées par des navires-citernes et des chalands, il y a eu une hausse du nombre de navires faisant escale dans les ports canadiens en général. Même s'ils sont moins importants, les déversements de combustible de soute (p. ex. un déversement du carburant utilisé pour l'exploitation d'un bâtiment) peuvent être plus fréquents que les déversements causés par des navires-citernes, car ceux-ci sont assujettis à des mesures de sécurité additionnelles, comme les doubles coques. Ces changements dans la navigation maritime confirment la nécessité d'un examen évaluant à quel point le Canada est bien préparé à intervenir en cas de déversements.

En outre, il y a eu des faits nouveaux à l'échelle internationale dans le domaine de la préparation et de l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures depuis le milieu des années 1990. Les régimes sont appliqués différemment dans chaque pays, mais un certain nombre de tendances ont vu le jour dans les programmes de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures des principaux pays maritimes. En ce qui a trait à la planification, la préparation aux incidents de pollution maritime est de plus en plus axée sur le risque, et de nombreux régimes ont adopté des approches fondées sur le risque. De plus, les avancées dans la recherche et le développement d'autres techniques d'intervention offrent maintenant aux répondants plus d'options pour limiter les répercussions

environnementales et socioéconomiques des déversements. Le Régime canadien ne reflète pas ces développements, et l'on note également un affaiblissement graduel du Régime à d'autres égards. Par exemple, au fil du temps, et en l'absence de déversements majeurs d'hydrocarbures, les connaissances et les compétences du gouvernement en la matière se sont affaiblies.

Le Commissaire à l'environnement et au développement durable a également soulevé des préoccupations dans son rapport de l'automne 2010 au sujet de l'état actuel de préparation pour l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures et de produits chimiques des navires dans les eaux canadiennes. Le Commissaire a étudié la préparation du gouvernement à intervenir en cas d'incidents de ce genre et la façon dont Transports Canada, la Garde côtière canadienne et Environnement Canada surveillent et évaluent les interventions lors de ces déversements. Le Commissaire a cerné un certain nombre de lacunes, en grande partie liées à une collecte et à une analyse insuffisantes des données et des renseignements. Par exemple, le Commissaire a cerné des lacunes dans le recours par le gouvernement à une évaluation des risques pour assurer une planification efficace en cas de déversements. Dans le même ordre d'idées, le Commissaire a souligné que le gouvernement n'a pas régulièrement examiné la capacité d'intervention de la Garde côtière canadienne et que celle-ci n'a pas documenté uniformément l'efficacité de ses activités d'intervention lors de déversements. Enfin, le Commissaire a indiqué que le Canada n'a toujours pas de cadre national pour les déversements de produits chimiques, aussi appelés substances nocives et potentiellement dangereuses.

Plus récemment, le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles a lancé une étude sur le transport des hydrocarbures. Entre autres choses, le Comité sénatorial a examiné et comparé les régimes

13 « Bulletin de service – Transport terrestre et maritime », site Web de Statistique Canada, vol. 12, n° 5, 1996, http://www.statcan.gc.ca/pub/50-0002-x/50-0002-x1996005_fra.pdf.
« Le transport maritime au Canada, 2011 », site Web de Statistique Canada, n° 54-705 X, 2011, http://www.statcan.gc.ca/pub/54-705-x/54-705-x2011000_fra.pdf.

nationaux et internationaux de réglementation du transport des hydrocarbures par pipelines, navires-citernes et wagons, et a formulé des recommandations visant à améliorer les éléments de sécurité du transport en vrac des hydrocarbures au Canada. Le Comité sénatorial a déposé son rapport en août 2013, et celui-ci se trouve sur le site Web du Parlement¹⁴.

Enfin, le public affiche un regain d'intérêt à l'égard de la sécurité des navires-citernes et des efforts du gouvernement du Canada pour prévenir les déversements d'hydrocarbures, s'y préparer et y répondre. Compte tenu de tous ces facteurs, le gouvernement du Canada a récemment annoncé une série d'initiatives visant à évaluer et à renforcer la sécurité des navires-citernes dans les eaux canadiennes¹⁵.

Notre mandat

Le 18 mars 2013, le gouvernement a nommé ce Comité pour qu'il examine l'actuel Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires et qu'il propose de nouvelles façons de l'améliorer.

En raison de son envergure, l'examen a été divisé en deux phases. Dans la première phase, nous avons examiné la structure, la fonctionnalité et l'efficacité globale du Régime actuel dans les régions situées au sud du 60^e parallèle de latitude nord. Il s'agissait d'évaluer si la capacité actuelle de préparation réglementée de 10 000 tonnes est adéquate compte tenu des risques réels, si le financement actuel et les structures tarifaires à la base du Régime sont appropriés et si les structures de gouvernance du Régime offrent un niveau suffisant de surveillance et de souplesse dans le contexte actuel. Par ailleurs, on nous

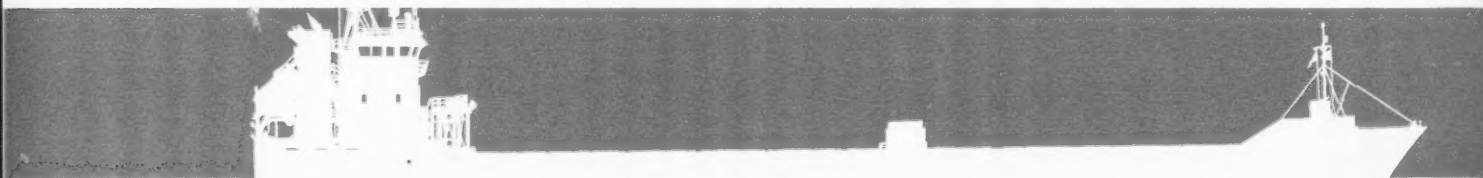
a demandé d'examiner les liens entre le Régime de préparation et d'intervention et le régime d'indemnisation et de responsabilité en matière maritime. Dans la deuxième phase, nous nous pencherons sur les exigences nationales relatives aux substances nocives et potentiellement dangereuses, y compris le gaz naturel liquéfié, ainsi que sur l'état de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures dans l'Arctique¹⁶.

Nous avons tenu des séances ciblées de consultation avec les intervenants de l'industrie, y compris des organismes d'intervention du Canada et des États-Unis, des propriétaires et des exploitants d'installations de manutention d'hydrocarbures, des propriétaires et des exploitants de bâtiments, des ports, des associations de l'industrie, des organisations autochtones, des gouvernements provinciaux, des représentants américains et des représentants de ministères fédéraux. Ces rencontres, de même qu'un certain nombre de visites de sites, ont eu lieu d'avril à juin 2013. Nous avons également demandé au public de présenter des mémoires par écrit sur le site Web du Comité. Les listes des organisations que nous avons rencontrées, des sites visités, ainsi que des mémoires que nous avons reçus figurent aux annexes du présent rapport. Nous sommes reconnaissants de la coopération et de l'appui que l'on nous a démontrés lors de nos consultations. Nous offrons nos plus sincères remerciements à tous ceux qui ont pris le temps de nous rencontrer ou de présenter leurs mémoires par écrit. Vos commentaires, vos préoccupations et vos suggestions nous ont fourni une ample matière à réflexion pendant notre examen.

¹⁴ Le Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, « Transporter l'énergie en toute sécurité : Une étude sur la sécurité du transport des hydrocarbures par pipelines, navires pétroliers et wagons citernes au Canada », site Web du Parlement du Canada, août 2013, http://www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/411/NI-V/DPEK/27/Aug13/full_report_f.htm.

¹⁵ « Le gouvernement Harper annonce les premières étapes qui mèneront au système de sécurité de classe mondiale pour les navires-citernes », site Web de Transports Canada, le 18 mars 2013, http://www.tc.gc.ca/tra/médias/communiqués/2013_hl31f_7089.htm.

¹⁶ Bien que la partie sud de la Baie d'Hudson, y compris la baie James, s'inscrive dans les limites géographiques de la première phase de notre examen, nous avons décidé de nous pencher sur cette région pendant la deuxième phase de l'examen, qui porte sur l'Arctique et les régions situées au nord du 60^e parallèle de latitude nord.



2. OBSERVATIONS PRINCIPALES

En tant que Comité, nous avons eu l'occasion unique de rencontrer des intervenants, de lire les mémoires du public et de prendre en considération divers points de vue sur l'état de préparation du Canada à intervenir en cas de déversements par des navires ou d'installations de manutention d'hydrocarbures. Nous en avons beaucoup appris sur les points forts du Régime. En général, nous avons constaté que les principes et les fondements initiaux du Régime ont résisté à l'épreuve du temps. Nous avons également noté certaines améliorations qui permettraient de renforcer le Régime.

Les points forts du Régime

Nous avons constaté que le Canada n'a pas subi d'importants déversements d'hydrocarbures depuis la mise en œuvre du Régime, ce qui est largement attribuable aux mesures strictes de prévention de la pollution actuellement en place. Cela comprend une variété d'aspects réglementés de la sécurité maritime, comme la sécurité des navires-citernes, le pilotage et les aides à la navigation, de même que les pratiques volontaires de l'industrie, telles que l'examen approfondi des navires-citernes, les zones d'exclusion et les remorqueurs d'escorte.

Nous convenons que le modèle de prestation public-privé du Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires assure un équilibre adéquat entre les responsabilités des secteurs privé et public. L'intervention est organisée et déployée par le secteur privé, puis elle est financée et payée par les éventuels pollueurs, en fonction d'une réglementation et d'une surveillance gouvernementales qui garantissent le niveau de préparation et l'efficacité de l'intervention. Cette surveillance donne au public, au gouvernement et aux membres de l'industrie l'assurance d'une approche uniforme à l'égard d'éventuels déversements dans l'ensemble du pays.

Nous avons été impressionnés par le professionnalisme et la compétence des organismes d'intervention canadiens qui, même en l'absence de déversements majeurs, ont continué de développer leur expertise, leur état de préparation et leurs liens avec d'autres organismes.



Nous avons été surpris par la capacité de classe mondiale du Programme national de surveillance aérienne. Ce programme comporte un élément de dissuasion à l'égard des déversements illicites de polluants dans les eaux canadiennes, permet l'application de mesures coercitives contre les navires qui déversent des polluants et est un élément important de la capacité d'intervention en cas de déversements. Nous appuyons le maintien de l'investissement du gouvernement dans cette capacité, conformément à l'annonce du 18 mars 2013.

Nous avons également observé les liens solides qui ont été tissés entre le Canada et les États-Unis. Les gardes côtières des deux pays ont des plans conjoints et réalisent régulièrement des exercices transfrontaliers.

Enfin, nous croyons que le niveau additionnel d'indemnisation en cas de déversements d'hydrocarbures fourni par la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires, qui prend la relève des fonds d'indemnisation internationaux s'il y a lieu, rend le régime d'indemnisation canadien plus complet que celui de la plupart des autres pays.

Mettre le cap sur l'avenir

Bien que ces aspects du Régime canadien reposent sur des bases solides, nous avons observé certains points dont l'amélioration contribuerait à préparer le Canada en prévision des occasions et défis futurs.

Premièrement, nous croyons que la préparation et l'intervention du Canada en cas de déversements d'hydrocarbures doivent être fondées sur des risques cernés et atténués à l'échelle régionale. À notre avis, des normes universelles ne sont pas appropriées dans un pays comme le Canada, compte tenu de la disparité de sa géographie, de son industrie et de son environnement. Idéalement, la planification et le niveau de préparation des organismes d'intervention devraient être fondés sur le risque. Cela permettrait d'assurer une gouvernance adéquate et de veiller à ce que l'équipement, le personnel, la formation et les procédures les plus appropriés soient en place pour répondre au scénario de déversement le plus probable à un endroit géographique donné en sélectionnant les stratégies d'intervention pour atténuer les répercussions de la pire éventualité.

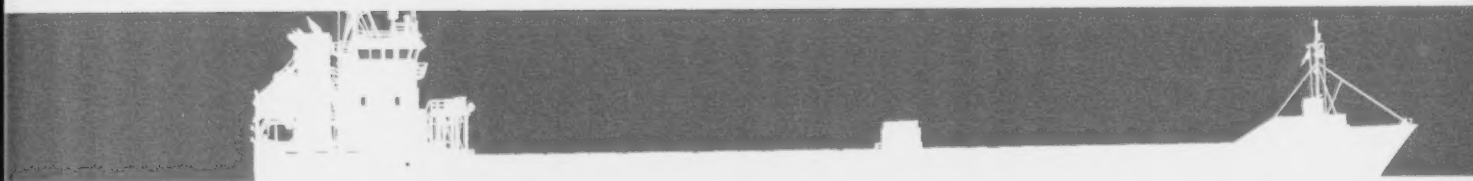
Deuxièmement, nous croyons que les éventuels pollueurs, par l'entremise de leurs organismes d'intervention contractuels, devraient être préparés à intervenir dans le pire des scénarios de déversement, qu'il s'agisse du déversement de la totalité de la cargaison d'un navire-citerne ou de tout le combustible de soute à bord d'un bâtiment. Il devrait y avoir des plans qui documentent les arrangements pris relativement aux ressources additionnelles et aux ententes d'assistance mutuelle qui seraient utilisées pour compléter la capacité d'intervention des organismes d'intervention, telles qu'établies en fonction des risques de déversements.

Troisièmement, un facteur essentiel pour limiter les répercussions environnementales et socioéconomiques d'un déversement est le délai d'intervention. Une intervention en temps opportun à un site de déversement est un élément clé pour en atténuer les effets. À notre avis, les normes actuelles de planification du délai d'intervention ne permettront pas d'assurer le meilleur résultat possible dans certains scénarios de déversements. Nous envisageons un modèle de préparation fondé sur le risque de sorte que les plans d'intervention tiendront compte de la nécessité de déployer des contre-mesures le plus rapidement possible.

Quatrièmement, nous croyons que la planification de l'intervention ne devrait pas être axée exclusivement sur la capacité de récupération mécanique¹⁷ qui est devenue pratique courante dans le cadre de la réglementation actuelle. La planification d'une intervention devrait être axée sur une stratégie qui tiendrait compte d'une plus vaste gamme de contre-mesures en cas de déversements, telles que le confinement physique, la destruction par combustion sur place¹⁸ et les agents dispersants. Cette stratégie devrait être établie pour une région géographique donnée

17 La récupération mécanique fait référence à l'utilisation d'équipement et de ressources, tels que des récupérateurs, des bâtiments d'intervention en cas de déversement et des sorbants pour récupérer, transporter, entreposer et éliminer les hydrocarbures.

18 La destruction par combustion sur place est le processus de combustion des nappes d'hydrocarbures en mer, sur les lieux du déversement ou à proximité de celui-ci. « Alternative techniques », site Web de l'IITOP, http://www.iitop.com/spill_response/clean_up_and_response/alternative_techniques/.



afin de limiter le plus efficacement possible les incidences environnementales et socioéconomiques d'un déversement. Il est connu qu'en général le taux de récupération mécanique, dans des conditions optimales, se situe entre 5 % et 15 % des hydrocarbures déversés. La préparation en cas de déversements d'hydrocarbures lorsque le principal objectif est la récupération mécanique peut, à notre avis, être contre-productive et éventuellement limiter le succès global d'une intervention.

Enfin, nous sommes d'avis que les contribuables canadiens ne devraient pas assumer les coûts des déversements dans les eaux canadiennes. Bien qu'elle offre une indemnisation additionnelle en cas de déversements, la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires a actuellement une limite de responsabilité par déversement. Nous croyons que l'industrie pétrolière devrait être responsable de l'ensemble des coûts liés aux déversements et, à ce titre, la Caisse d'indemnisation ne devrait pas avoir de limite par incident.

À la lumière de nos consultations, de nos recherches, des mémoires écrits et des discussions sur ces importantes questions, nous formulerons dans les pages qui suivent des recommandations découlant de nos principales observations, ainsi qu'un certain nombre d'autres suggestions. Nous estimons que ces recommandations sont réalisables et abordables et qu'elles conduiront à une amélioration du Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires.

Nos recommandations sont organisées en cinq thèmes :

- Préparation et intervention
- Renforcement du principe « pollueur-payeur »
- Leadership et gérance
- Communication et engagement
- Amélioration continue

3. ÉVALUATION DES RISQUES LIÉS AUX DÉVERSEMENTS DANS LES EAUX CANADIENNES

En mai 2013, Transports Canada a commandé une évaluation pancanadienne des risques¹⁹ afin d'étudier la probabilité et les répercussions potentielles des déversements causés par les navires. L'évaluation des risques a été réalisée par GENIVAR, important cabinet de services professionnels, qui a fait appel aux services d'un sous-traitant, SL Ross, cabinet d'experts-conseils spécialisé dans le comportement des déversements d'hydrocarbures et de produits chimiques, pour des parties du travail. Cette évaluation stratégique visait non seulement à déterminer les risques nationaux liés aux déversements causés par les navires, mais aussi à établir un moyen de comparer les risques entre les régions du Canada. Comme notre examen, l'évaluation des risques était divisée en deux phases.

Dans le cadre de la première phase, le cabinet GENIVAR a divisé le littoral canadien situé au sud du 60^e parallèle de latitude nord en 29 sous-secteurs et calculé la probabilité et les répercussions potentielles des déversements d'hydrocarbures causés par les navires pour chaque sous-secteur. Douze calculs différents ont été effectués pour chaque sous-secteur afin d'estimer la probabilité d'un déversement de pétrole brut, de produits pétroliers raffinés et de combustible de soute dans quatre plages de volume potentielles : de 10 à 100 tonnes, de 100 à 999 tonnes, de 1 000 à 9 999 tonnes et plus de 10 000 tonnes.

Le calcul des risques généraux était fondé sur l'équation suivante :

**probabilité x répercussions potentielles
= indice de risque environnemental**

Dans cette équation, la probabilité que des déversements se produisent a été combinée aux répercussions potentielles afin de constituer un

indice de risque environnemental pour chaque sous-secteur. Une analyse comparative des risques actuels de déversements d'hydrocarbures causés par les navires au Canada a été réalisée au moyen des valeurs de l'indice de risque environnemental.

Pour l'estimation de la probabilité de déversements d'hydrocarbures de tailles et de types divers en eaux canadiennes, les données mondiales sur les accidents des dix dernières années ont été analysées. Nous fûmes heureux d'apprendre que GENIVAR a dû utiliser des taux de déversements internationaux pour calculer la probabilité de déversements moyens et importants. S'il avait utilisé seulement les données historiques sur les déversements au Canada, la probabilité de déversements de plus de 1 000 tonnes aurait été nulle parce que le Canada n'a connu aucun déversement de cette taille au cours des dix dernières années. De plus, la probabilité de déversement de pétrole brut, peu importe sa taille, aurait été nulle parce qu'il n'y a eu aucun déversement de pétrole brut important au Canada au cours de la période visée. Le tableau suivant indique les probabilités de déversements estimées au moyen des données historiques des déversements au Canada seulement (voir le tableau 1).

Les données canadiennes ci-dessous appuient notre perception, à savoir que le régime de prévention du Canada et les modifications apportées à l'échelle nationale et internationale à la suite de déversements hautement médiatisés qui se sont produits dans les années 1970 et 1980 (comme celui de l'*Exxon Valdez*) ont rendu le transport d'hydrocarbures en eaux canadiennes plus sécuritaire.

Quoi qu'il en soit, lorsque du pétrole brut est transporté en eaux canadiennes, il y a toujours un faible risque qu'un important déversement d'hydrocarbures survienne. En supposant que le nombre historique de déversements dans le monde est semblable aux probabilités de déversements futurs au Canada, le cabinet GENIVAR a pris en compte les données mondiales en fonction du

¹⁹ L'évaluation des risques liés aux déversements en milieu marin dans les eaux canadiennes est disponible sur le site Web de Transports Canada, <http://www.tc.gc.ca/tra/securitemaritime/menu.htm>

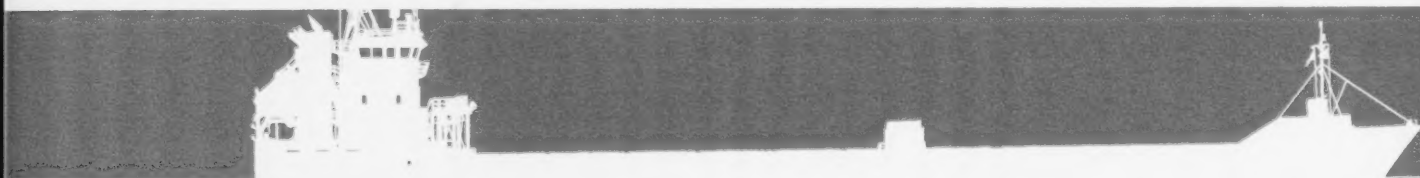


Tableau 1 : Fréquence estimée des déversements (période de retour²⁰, années), données canadiennes seulement

Volume (m ³)	De 10 à 100	De 100 à 1 000	De 1 000 à 10 000	Plus de 10 000
Pétrole brut	–	–	–	–
Produits pétroliers raffinés	1,7	10,0	–	–
Combustible de soute	0,5	1,7	–	–
Total	0,4	1,4	–	–

Tableau 2 : Fréquence estimée des déversements (période de retour, années), données canadiennes et internationales

Volume (m ³)	De 10 à 100	De 100 à 1 000	De 1 000 à 10 000	Plus de 10 000
Pétrole brut	46,4	69,2	51,6	242,3
Produits pétroliers raffinés	1,7	10,0	42,2	–
Combustible de soute	0,5	1,7	154,8	–
Total	0,4	1,4	20,2	242,3

volume d'hydrocarbures transportés au Canada. Selon les calculs qui en résultent, le cabinet GENIVAR a estimé qu'un déversement de pétrole brut de plus de 10 000 tonnes risque de se produire tous les 242 ans quelque part au Canada (voir le tableau 2)²¹. Cette évaluation indique aussi que les secteurs les plus à risque de connaître un déversement important sont les eaux de la pointe Sud de l'île de Vancouver; le détroit de Cabot, y compris le Sud de Terre-Neuve et la côte Est de l'île du Cap-Breton; le golfe Saint-Laurent et le fleuve Saint-Laurent.

Comme les produits pétroliers raffinés et le mazout sont habituellement transportés en plus petite quantité que le pétrole brut, la probabilité d'un déversement de combustible de soute ou d'un déversement de produits pétroliers raffinés de plus

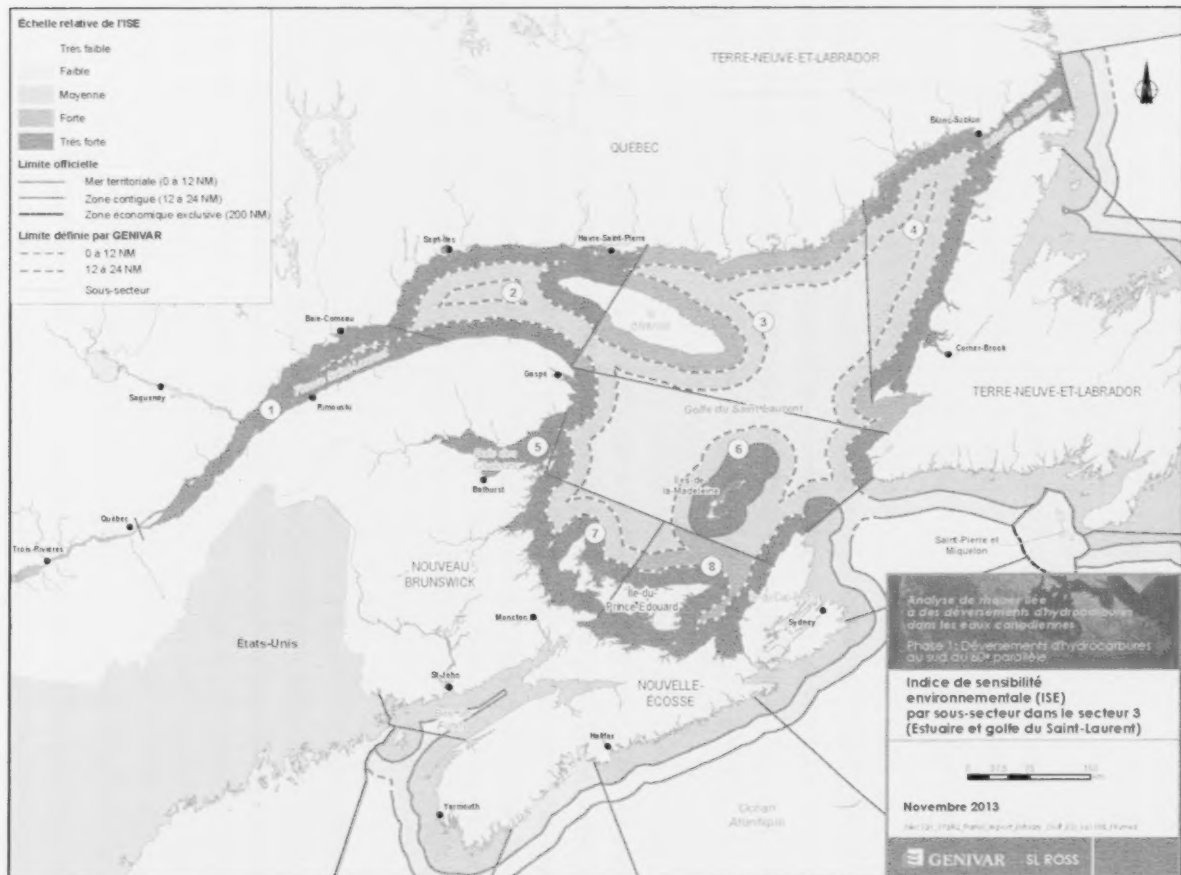
de 10 000 tonnes est très faible. En réalité, il ne s'est produit aucun déversement de plus de 10 000 tonnes dans le monde depuis les dix dernières années. Le cabinet GENIVAR a toutefois établi que la probabilité de déversements de moindre ampleur, surtout de déversements de combustible de soute, est relativement élevée. En moyenne, il y a eu deux déversements de combustible de soute de l'ordre de 10 à 100 tonnes chaque année au Canada depuis 2003 et un déversement de produits pétroliers raffinés tous les deux ans au cours de la même période.

Ces déversements ont le potentiel de causer des dommages considérables s'ils se produisent dans un secteur vulnérable. Pour cette raison, le risque pour le littoral canadien n'a pu être déterminé seulement au moyen des probabilités. Des données sur les vulnérabilités environnementales (physiques et biologiques) et socioéconomiques ont été recueillies afin d'estimer les répercussions potentielles d'un déversement d'hydrocarbures pour chaque sous-secteur. On a analysé plus particulièrement les données décrivant les caractéristiques du littoral, les ressources biologiques (y compris l'information sur les poissons, les mammifères marins, les secteurs

²⁰ La période de retour est l'estimation du nombre moyen d'années entre les déversements. Lorsque aucune valeur n'est inscrite, cela signifie que la probabilité n'a pu être estimée parce qu'il ne s'est produit aucun déversement (au cours des dix dernières années) dans cette catégorie. Cela indique que la probabilité de déversement de cette taille et de cette catégorie est très faible.

²¹ Cette estimation de la fréquence des déversements de pétrole brut est appuyée par le fait que, dans le monde, il ne s'est produit que deux déversements de plus de 10 000 tonnes de ce genre de pétrole au cours des dix dernières années et que, dans les deux cas, il s'agissait de navires à coque simple. Les incidents en question sont celui du *Asman Spirit* en 2003, qui a déversé environ 30 000 tonnes au Pakistan, et celui du *Hebei Spirit* en 2007, qui a déversé environ 10 500 tonnes en Corée du Sud.

Figure 2 : Extrait – Vulnérabilité environnementale – Golfe du Saint-Laurent



Le golfe du Saint-Laurent est l'un des écosystèmes marins les plus productifs du Canada et abrite un grand nombre de mammifères marins et d'oiseaux de mer. Son indice de vulnérabilité environnementale élevé résulte du grand nombre de ressources biologiques présentes et de l'importance de l'environnement marin pour l'économie locale.

protégés, les oiseaux et les reptiles) et l'utilisation humaine (notamment le tourisme, le commerce maritime, l'approvisionnement en eau et les pêcheries commerciales). L'analyse de ces renseignements a révélé que les secteurs où les répercussions potentielles sont les plus importantes se trouvent dans le golfe Saint-Laurent et sur la côte Sud de la Colombie-Britannique, y compris l'île de Vancouver (voir la figure 2). Dans l'ensemble, une plus grande vulnérabilité environnementale a été observée pour les secteurs situés près du rivage, comparativement aux secteurs intermédiaires et extracôtiers.

La combinaison des calculs de la probabilité et des répercussions constitue l'indice de vulnérabilité environnementale, qui a permis au cabinet GENIVAR de comparer les risques pour chaque sous-secteur. Les résultats indiquent que le golfe Saint-Laurent, le fleuve Saint-Laurent et la côte Sud de la Colombie-Britannique sont les secteurs présentant le risque le plus élevé de déversements d'hydrocarbures importants (voir la figure 3). Pour le reste du pays, le risque de déversements de plus de 10 000 tonnes est beaucoup moins grand. Cependant, l'analyse a aussi indiqué qu'il

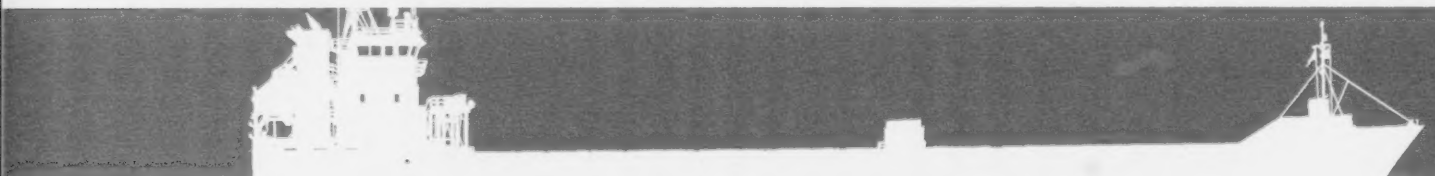
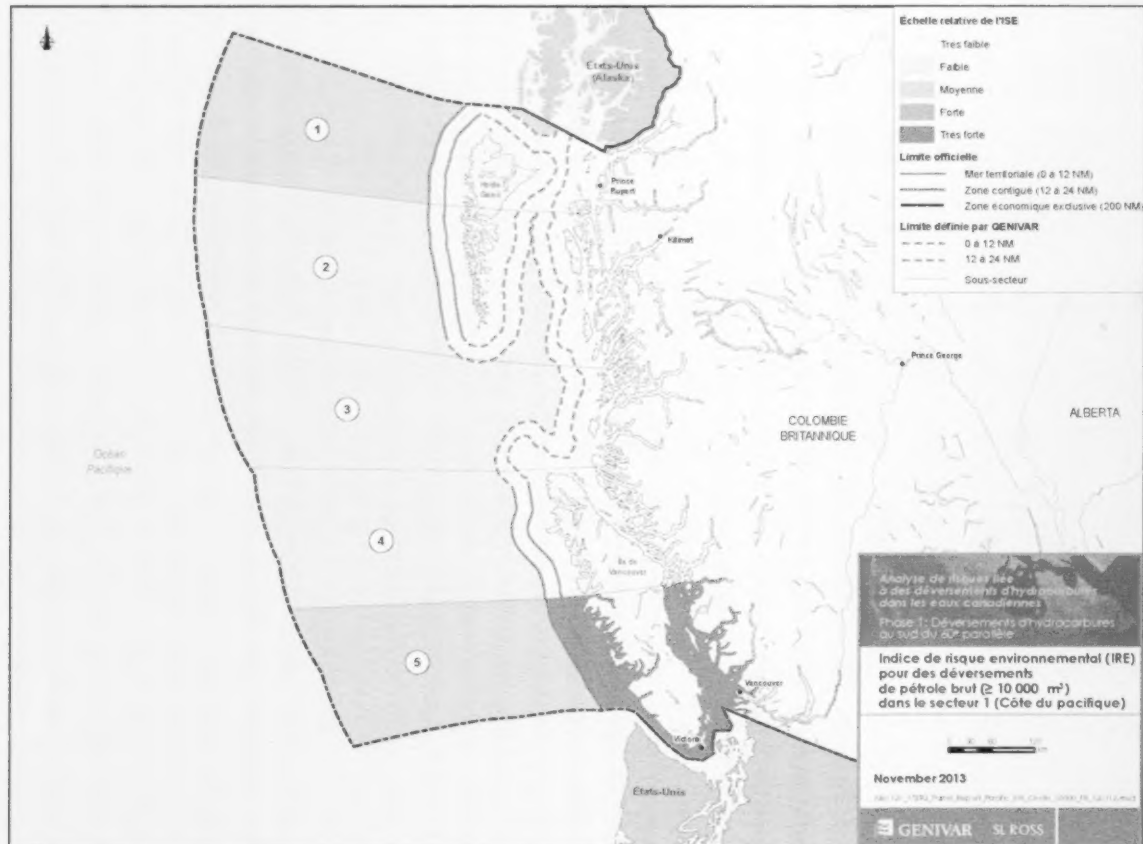


Figure 3 : Extrait – Niveau de risque global lié aux déversements d'hydrocarbures – Secteur Pacifique



Les secteurs ayant le niveau de risque global le plus élevé lié aux déversements d'hydrocarbures ont été identifiés dans le pacifique et dans le golfe du Saint-Laurent. Dans le secteur Pacifique, le sous-secteur 5 est considéré à très haut risque en raison du trafic important des navires et des déplacements d'hydrocarbures en vrac à proximité des zones de vulnérabilité environnementale.

Il y a un risque plus élevé de petits ou de moyens déversements, surtout de déversements de l'ordre de 100 à 999 tonnes, dans toutes les régions du pays. Ces déversements moins importants peuvent aussi causer des dommages considérables et ils risquent de se produire beaucoup plus fréquemment que les déversements importants.

Les résultats démontrent que le Canada doit adapter ses travaux de préparation à chaque région du pays, car les risques sont visiblement différents partout au pays. À titre d'exemple, dans le détroit de Juan de Fuca, le Canada devrait être préparé

pour un déversement de pétrole brut en raison des volumes transportés et des vulnérabilités environnementales et socioéconomiques. Toutefois, dans la région des Grands Lacs, où très peu de pétrole brut est transporté, il y a un risque plus élevé de déversements de combustible de soute.

Les résultats de l'évaluation des risques nous ont poussés à élaborer le modèle de planification d'intervention par secteur axée sur les risques. Ce modèle de planification sera expliqué dans le prochain chapitre de notre rapport.

4. PRÉPARATION ET INTERVENTION

Pendant notre examen, nous nous sommes constamment fait dire que la préparation du Canada en cas de déversements d'hydrocarbures pouvait être améliorée. Nous partageons cet avis.

À l'heure actuelle, la préparation du Canada repose sur une structure nationale rigide qui ne tient pas compte des différents risques présents sur le long littoral du pays et dans les Grands Lacs et la Voie maritime du Saint-Laurent. Ces normes sont appliquées uniformément dans toutes les régions du Canada, indépendamment du volume d'hydrocarbures transportés et des vulnérabilités environnementales et socioéconomiques. Cette absence de flexibilité est la raison pour laquelle nous croyons que le régime actuel n'est pas la meilleure approche pour atténuer les répercussions des déversements d'hydrocarbures éventuels.

Nous avons soigneusement examiné les meilleurs moyens de veiller à ce que le régime de préparation et d'intervention du Canada puisse être adapté aux changements dans l'avenir. Dans le présent chapitre, nous recommandons un modèle de planification d'intervention par secteur axée sur les risques lequel a pour objectif d'accroître la flexibilité et la capacité d'intervention du régime canadien.

Nous admettons que ce nouveau modèle constitue un virage important dans l'approche du Canada et, pour que la transition vers la planification d'intervention par secteur axée sur les risques fonctionne pour tous les participants au régime, elle doit être entreprise après mûre réflexion. Nous encourageons le gouvernement à commencer rapidement à travailler en ce sens, mais nous savons que la mise en œuvre complète de ce modèle durera quelques années.

Nous terminons le présent chapitre avec un certain nombre de recommandations visant à améliorer d'autres aspects de la préparation et de l'intervention du Canada en cas de déversements d'hydrocarbures soit une meilleure préparation en cas de déversements importants, l'utilisation d'autres

techniques d'intervention, une surveillance et une application de la loi renforcées, des exercices mieux ciblés et une immunité accrue pour les intervenants.

Planification pour les déversements importants

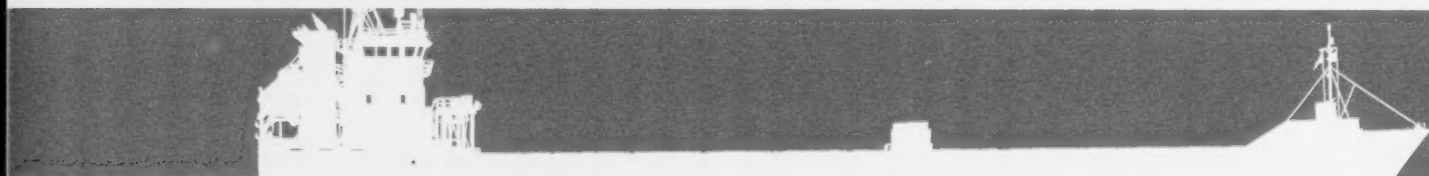
Le régime actuel de préparation et d'intervention du Canada exige que l'ensemble des navires et des installations de manutention d'hydrocarbures assujettis ait conclu une entente avec un organisme d'intervention certifié par Transports Canada. Pour être certifié, un organisme d'intervention doit élaborer un plan d'intervention qui respecte certaines normes de planification (p. ex., délais et capacités d'intervention, nettoyage quotidien du rivage), y compris la norme de planification de 10 000 tonnes.

Ces normes de planification sèment la confusion et font en sorte que de nombreux Canadiens ne sont pas convaincus que les organismes d'intervention ont la capacité d'intervenir à la suite d'un déversement d'hydrocarbures supérieur à 10 000 tonnes causé par un navire. Comme Transports Canada ne réglemente pas la capacité des organismes d'intervention dans le cas des déversements de plus de 10 000 tonnes, il n'y a aucun moyen de savoir si ces organismes sont préparés à intervenir en cas de déversements importants.

Capacité locale

Ressources d'intervention que les organismes d'intervention doivent maintenir dans leur secteur d'intervention.

Ces ressources sont la somme de tous les éléments, notamment la gouvernance de l'intervention, l'infrastructure de communication, l'équipement, le personnel et le soutien logistique, nécessaires pour limiter les répercussions environnementales et socioéconomiques des déversements.



Par conséquent, nous recommandons que le principe de préparation et d'intervention pour le pire scénario, peu importe sa taille, soit clairement reconnu comme étant un élément essentiel du régime et qu'il soit officiellement inclus dans les exigences juridiques et réglementaires visant les organismes d'intervention. Nous ne proposons pas que les organismes d'intervention soient tenus de maintenir la capacité locale nécessaire pour parer au pire scénario. Transports Canada devrait plutôt exiger que les organismes d'intervention concluent les ententes nécessaires pour des ressources additionnelles et des accords d'aide mutuelle de façon à être en mesure de bénéficier d'une capacité d'intervention suffisante pour parer au pire scénario dans leur secteur d'intervention.

RECOMMANDATION 1 :

Transports Canada devrait exiger que les organismes d'intervention concluent les ententes relatives aux ressources additionnelles et les accords d'aide mutuelle nécessaires pour être en mesure de parer au pire scénario dans leur secteur d'intervention.

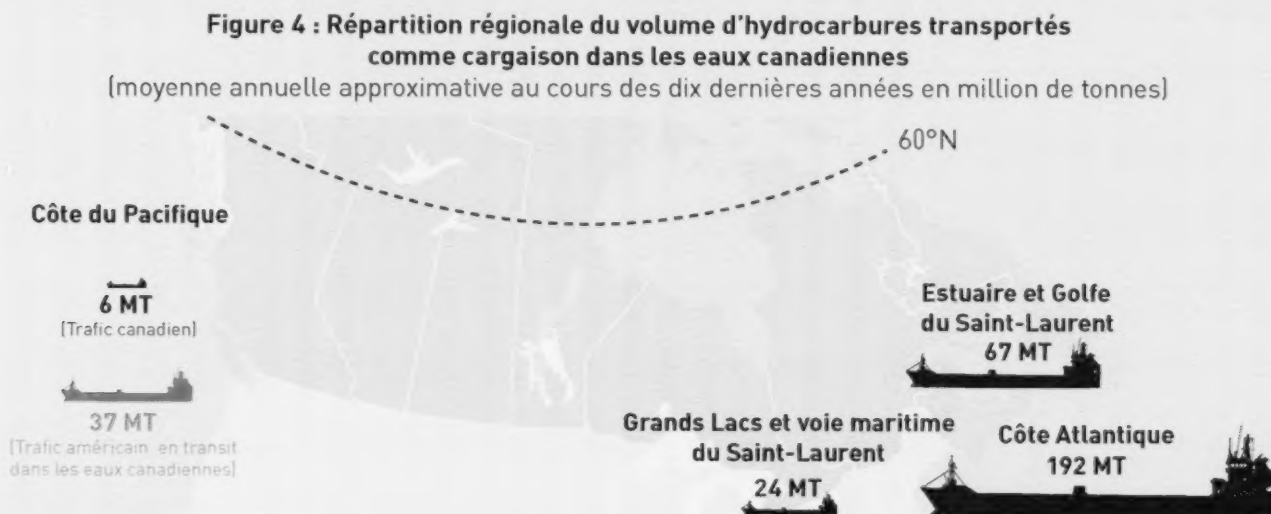
Pire scénario

Déversement de tout le contenu d'hydrocarbures et de combustible de soute d'un navire-citerne ou, dans le cas d'un navire autre qu'un navire-citerne, déversement de tout le contenu de combustible de soute du navire.

Planification pour intervention par secteur

La probabilité que le pire scénario se produise en eaux canadiennes est faible. Même s'il est prudent d'être préparé jusqu'à un certain point pour un déversement d'une telle ampleur, les organismes d'intervention devraient d'abord se concentrer sur la préparation pour les types de déversements qui risquent de se produire dans leur secteur d'intervention. Le défi consiste à déterminer le degré de préparation approprié pour chaque secteur d'intervention.

Dans le cadre du régime actuel, on a tenté de régler ce problème en imposant des normes semblables pour toutes les régions du pays, peu



Sources de données : Transports Canada et Nuka Research & Planning Group, LLC – Étude sur l'intervention en cas de déversement sur la côte Ouest, 2013

importe les particularités de chacune d'entre elles. Il faut adopter une approche différente afin que le Canada soit préparé pour l'avenir. Le pays a besoin d'un régime qui peut s'adapter aux changements en matière de trafic maritime et à l'établissement de nouveaux terminaux maritimes. Nous avons aussi besoin d'un régime qui tient compte des différences entre les régions du Canada en ce qui a trait au trafic maritime, au transport d'hydrocarbures et aux vulnérabilités environnementales et socioéconomiques.

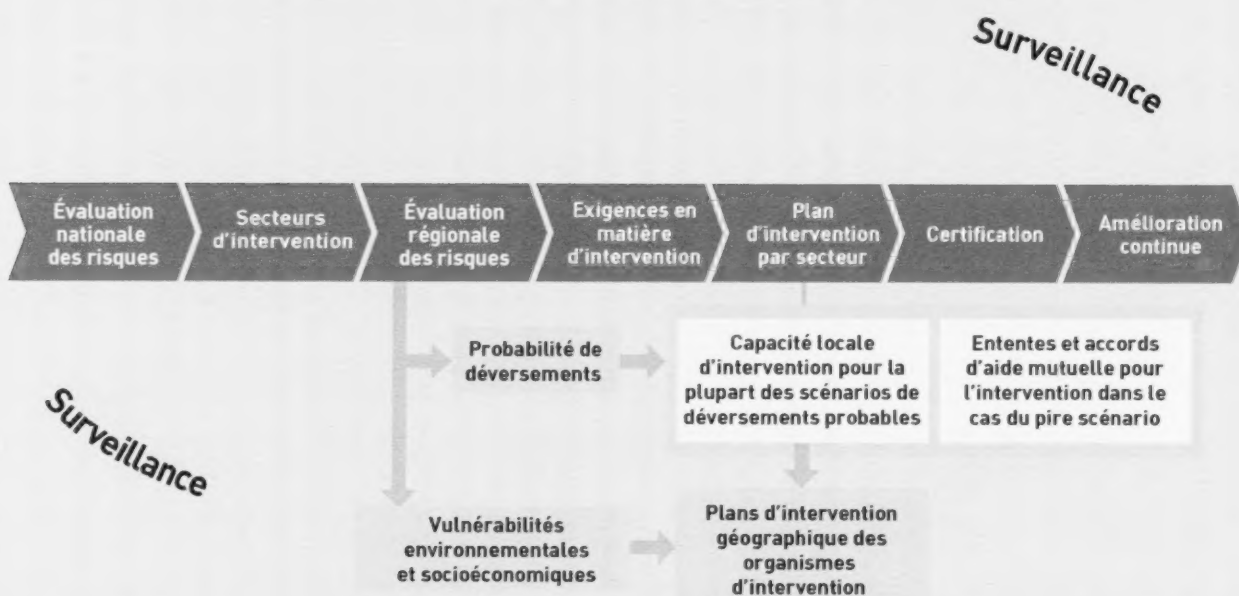
Nous proposons comme solution que la planification soit réalisée au niveau régional pour les secteurs d'intervention désignés. S'il est adopté, notre modèle de planification d'intervention par secteur axée sur les risques permettra à chaque secteur de disposer d'un ensemble de normes et d'exigences adaptées aux besoins des organismes d'intervention. Dans les pages qui suivent, nous décrivons la façon dont ce modèle pourrait être mis en œuvre au Canada.

RECOMMANDATION 2 :

Le gouvernement du Canada devrait mettre en œuvre un modèle de planification d'intervention par secteur axée sur les risques aux fins de préparation en cas de déversements d'hydrocarbures causés par les navires.

Le passage de normes nationales statiques à un modèle de planification d'intervention par secteur axée sur les risques constitue un virage important pour le régime canadien. À défaut de disposer d'évaluations sur les changements éventuels nécessaires à la structure et aux fonctions des ministères, nous nous sommes concentrés sur la description de la planification d'intervention par secteur et avons formulé une série de recommandations détaillées. Nous ne croyons pas que le nouveau modèle modifiera le partenariat inhérent entre le gouvernement et l'industrie. Nous espérons plutôt que le processus de planification plus rigoureux prévu dans ce modèle renforcera les liens entre les éléments publics et privés du

Figure 5 : Modèle de planification d'intervention par secteur



régime et aidera à convaincre le public que le Canada a la capacité d'intervenir en cas de déversements d'hydrocarbures. Les éléments du nouveau modèle sont illustrés à la figure 5.

Le nouveau modèle débute par une évaluation nationale des risques afin de donner une perspective pancanadienne des risques liés aux déversements causés par les navires ainsi que par une méthode d'évaluation des risques relatifs entre les régions.

Le gouvernement devrait se servir de cette évaluation pour orienter les futures décisions concernant le régime. L'évaluation pourrait aussi être un outil précieux pour mesurer les risques potentiels liés aux nouveaux projets pouvant entraîner une hausse du trafic maritime ou du volume d'hydrocarbures transportés.

Le gouvernement du Canada a déjà lancé le processus en commandant une évaluation pancanadienne des risques de déversements en mai 2013. Nous suggérons que Transports Canada, en collaboration

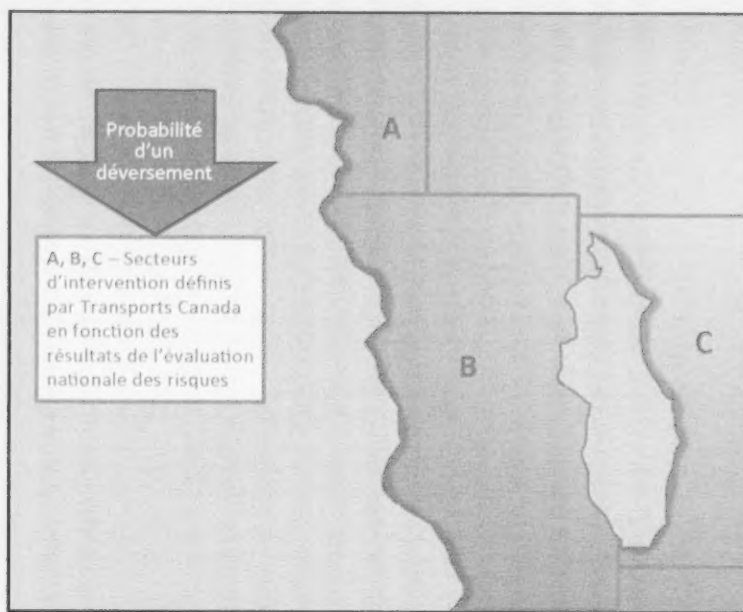
avec la Garde côtière canadienne et Environnement Canada, passe en revue et mette à jour régulièrement les résultats de l'évaluation des risques liés aux déversements en milieu marin dans les eaux canadiennes pour 2013-2014. Les résultats de l'évaluation ainsi que toutes les évaluations des risques à venir doivent être publiés afin de mieux faire connaître les risques liés aux déversements d'hydrocarbures.

RECOMMANDATION 3 :

Transports Canada devrait passer en revue et mettre à jour régulièrement l'évaluation nationale des risques liés aux déversements en milieu marin dans les eaux canadiennes et en publier les résultats.

D'après les résultats de l'évaluation des risques liés aux déversements en milieu marin dans les eaux canadiennes pour 2013-2014, Transports Canada devrait créer de nouveaux secteurs d'intervention.

Figure 6 : Exemple hypothétique de secteurs d'intervention



Ces secteurs d'intervention remplaceraient les secteurs géographiques d'intervention établis par les quatre organismes d'intervention du Canada (voir la figure 1). Ces nouveaux secteurs deviendraient plus que de simples frontières à l'intérieur desquelles les organismes d'intervention exercent leurs activités. Ce seront des secteurs où Transports Canada, la Garde côtière canadienne et les organismes d'intervention établissent des normes et des plans spécifiques. Nous croyons que la création de nouveaux secteurs d'intervention définis de façon stratégique facilitera une meilleure planification en obligeant les organismes d'intervention à élaborer des plans multiples s'ils souhaitent fournir des services dans de grandes parties du pays.

RECOMMANDATION 4 :

Transports Canada devrait désigner de nouveaux secteurs d'intervention selon l'évaluation nationale des risques liés aux déversements en milieu marin dans les eaux canadiennes.

Une fois que les secteurs d'intervention auront été établis, Transports Canada effectuera des évaluations de risques pour chacun d'entre eux en incluant les informations sur les risques pour la navigation, le trafic des navires et les vulnérabilités importantes afin de déterminer le niveau de risque dans chaque secteur. Ces évaluations régionales de risques permettront d'établir les scénarios de déversements probables qui peuvent se produire

dans chaque secteur d'intervention et de répertorier les sites où les répercussions environnementales et socioéconomiques risquent d'être les plus grandes en cas de déversements (figure 7).

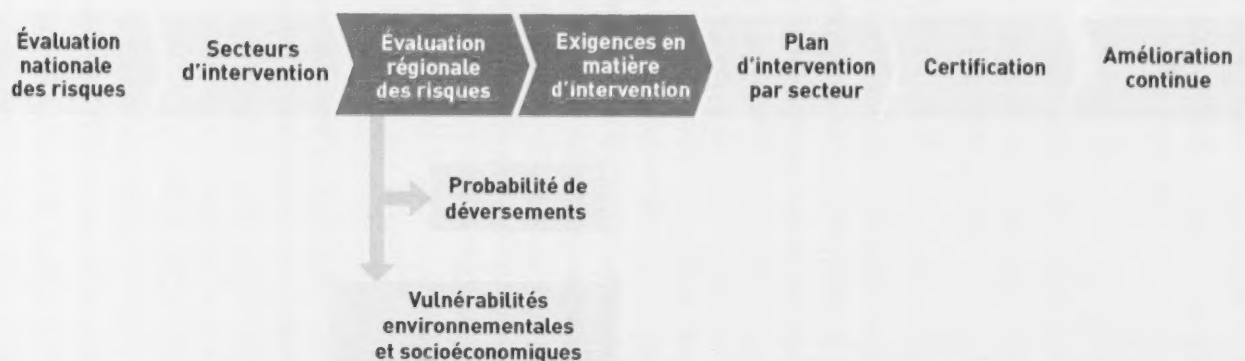
RECOMMANDATION 5 :

En suivant une méthode logique, Transports Canada devrait effectuer une évaluation régionale des risques pour chaque secteur d'intervention et diffuser les résultats.

Planification intégrée et certification

Dans le cadre du Régime canadien actuel de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures causés par les navires, Transports Canada établit les lignes directrices et la structure réglementaire du Régime. La Garde côtière canadienne joue surtout un rôle opérationnel, car ces deux organismes sont chargés d'assurer des interventions adéquates en cas de pollution causée par les navires en eaux canadiennes. La distribution des rôles entre Transports Canada et la Garde côtière canadienne a fait en sorte que de nombreuses activités sont réalisées en vase clos, ce qui limite la gestion cohérente, de la part du gouvernement fédéral, de la préparation et de l'intervention en cas de déversements. Nous proposons comme solution que la Garde côtière canadienne et Transports

Figure 7: Évaluation régionale des risques et exigences selon le modèle de planification d'intervention par secteur



Scénarios de déversements probables

Les scénarios de déversements probables sont fondés sur des données historiques et sont une estimation des types et des tailles de déversements qui risquent de se produire dans un secteur d'intervention donné.

Selon l'évaluation nationale des risques liés aux déversements en milieu marin dans les eaux canadiennes, la plupart des incidents qui se produiront en eaux canadiennes dans l'avenir seront des déversements plus petits, et la majorité d'entre eux seront inférieurs à 10 000 tonnes. Ces prévisions sont appuyées par le fait que, au cours des dix dernières années, il n'y a eu que deux déversements de pétrole brut de plus de 10 000 tonnes dans le monde et un seul déversement de 30 000 tonnes.

Lorsque la Garde côtière canadienne et les organismes d'intervention déterminent les besoins en matière d'intervention pour un secteur d'intervention donné, ils doivent tenir compte des scénarios de déversements probables et des répercussions potentielles de ceux-ci sur les secteurs vulnérables. Cette approche assurera que la capacité locale (p. ex., équipement, personnel et systèmes de gestion) des organismes d'intervention est suffisante pour intervenir à au moins 99 % des scénarios de déversement dans ce secteur d'intervention.

Canada participe tous les deux à l'ensemble des étapes du nouveau modèle. Cette approche permettra à ces deux organisations de très bien connaître les plans et les capacités de chaque organisme d'intervention.

Afin d'assurer que la planification pour chaque secteur du pays est effectuée de façon semblable, il faut établir un processus de planification normalisé qui orientera l'élaboration des plans d'intervention par secteur pour chaque secteur d'intervention.

Ce processus de planification normalisé doit être élaboré par Transports Canada, en collaboration avec la Garde côtière canadienne, Environnement Canada et les organismes d'intervention. Nous

proposons que Transports Canada dirige cette activité parce que, selon son mandat prévu par la loi, le Ministère est chargé d'apporter les modifications nécessaires aux dispositions réglementaires afin d'inclure ce processus dans les exigences visant les organismes d'intervention. Le processus de planification doit tenir compte des éléments suivants :

- l'établissement de scénarios de déversements probables aux fins de planification d'après les résultats de l'évaluation régionale des risques;
- la détermination de la capacité locale nécessaire et des délais normalisés à partir de ces scénarios de déversements probables;
- l'établissement de l'ordre de priorité des vulnérabilités environnementales et socioéconomiques clés dans chaque secteur d'intervention;
- le recours à d'autres techniques d'intervention;
- l'analyse des avantages environnementaux importants de toutes les techniques d'intervention.



RECOMMANDATION 6 :

Transports Canada, en collaboration avec la Garde côtière canadienne, Environnement Canada et les organismes d'intervention, devrait élaborer un processus normalisé pour la planification d'intervention par secteur axée sur les risques.

Pendant l'intervention à la suite d'un déversement causé par un navire, la Garde côtière canadienne agira à titre d'agent de surveillance fédéral ou de commandant sur place. Dans certains cas, cela signifie que la Garde côtière canadienne travaillera avec un organisme d'intervention afin d'approuver les stratégies d'intervention de ce dernier et de lui permettre d'avoir recours à d'autres techniques d'intervention à l'avenir.

Cependant, l'implication du gouvernement du Canada dans la planification des déversements d'hydrocarbures, y compris le processus de certification des organismes d'intervention, autrefois assurée par la Garde côtière canadienne, a été transférée à Transports Canada en 2003. Ce transfert a fait en sorte que la Garde côtière canadienne a perdu ses connaissances directes des compétences, des capacités et des plans d'intervention des organismes d'intervention. Nous considérons que l'absence de participation directe de la Garde côtière canadienne dans la planification des organismes d'intervention constitue une lacune potentielle qui pourrait nuire à la capacité de la Garde côtière canadienne d'agir à titre d'agent de surveillance fédéral ou de commandant sur place à la suite d'un déversement dans le cadre duquel un organisme d'intervention intervient. Pour régler ce

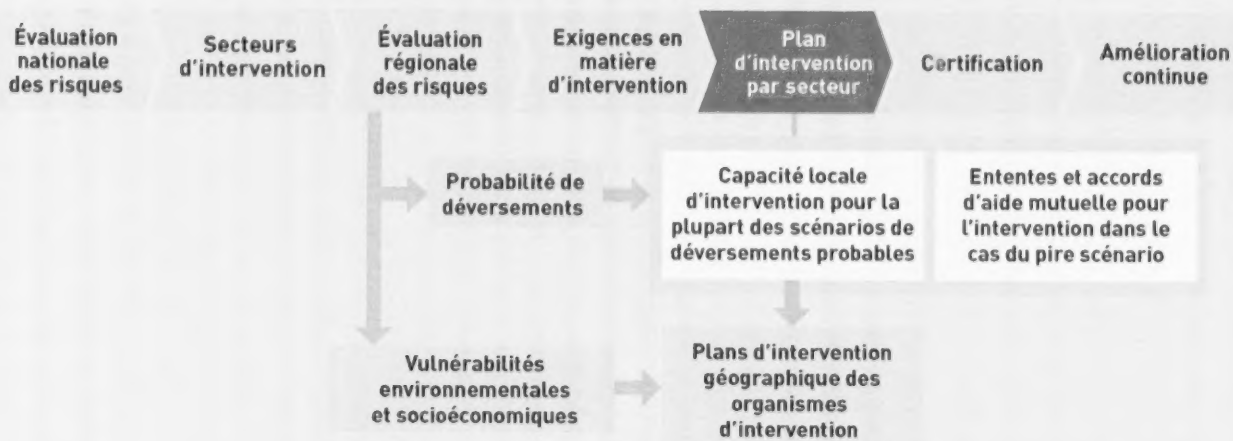
problème, nous recommandons que, dans le cadre de réglementation que Transports Canada proposera, la Garde côtière canadienne dirige le processus de planification pour chaque secteur d'intervention.

RECOMMANDATION 7 :

La Garde côtière canadienne devrait diriger le processus de planification d'intervention par secteur de chaque secteur d'intervention, en collaboration avec Transports Canada, Environnement Canada et les organismes d'intervention exerçant leurs activités dans ces secteurs.

Nous considérons ce processus de planification comme étant le regroupement non seulement de la Garde côtière canadienne et des organismes d'intervention, mais aussi de Transports Canada, d'Environnement Canada, de Pêches et Océans Canada, et d'autres intervenants qui participent à la préparation et à l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures. Même si le gouvernement du Canada n'a pas le pouvoir de contraindre les autres intervenants à participer au processus de planification, ceux-ci doivent à tout le moins être invités à participer à ces discussions importantes. Le processus de planification donnera

Figure 8: Plan d'intervention par secteur et plans d'intervention géographique



lieu à des plans d'intervention par secteur pour tous les secteurs d'intervention, qui seront élaborés et tenus à jour par les organismes d'intervention (figure 8). Les organismes d'intervention devraient être obligés de diffuser les plans d'intervention par secteur et de mettre en œuvre un mécanisme permettant de recevoir les commentaires du public sur les plans. Nous considérons que cette transparence constitue une occasion importante de faire participer les membres du public et d'autres intervenants locaux au processus de planification et à l'amélioration continue du Régime.

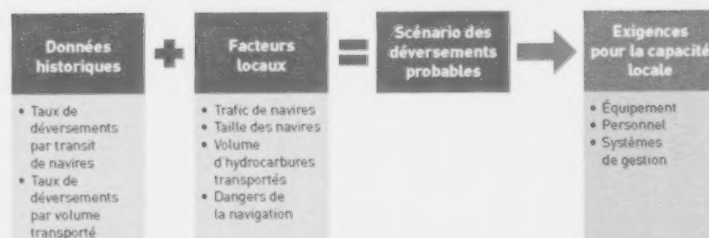
La Garde côtière canadienne peut aussi avoir recours au processus de planification pour élaborer ses plans de contingence.

RECOMMANDATION 8 :

La Garde côtière canadienne devrait inviter les autres intervenants prenant part à la préparation et à l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures à participer au processus de planification. Les plans d'intervention par secteur devraient être diffusés.

Comme il a été mentionné plus haut, nous croyons aussi qu'il faut modifier les exigences relatives aux nouveaux plans d'intervention par secteur des organismes d'intervention. Tout d'abord, les organismes d'intervention doivent démontrer clairement, dans leurs plans, la façon dont ils interviendront pour tous les scénarios de déversements qui pourraient se produire dans leur secteur d'intervention, y compris le pire scénario (c.-à-d., le déversement de tout le contenu d'hydrocarbures et de combustible de soute d'un navire). Comme les risques qu'un déversement de cette ampleur se produise au Canada sont extrêmement faibles, la capacité de l'organisme d'intervention à intervenir dans le cas du pire scénario doit être fondée sur des ententes relatives aux ressources additionnelles et des accords d'aide mutuelle conclus avec d'autres organismes d'intervention canadiens ou des partenaires internationaux.

Scénario des déversements probables et exigences pour la capacité locale



La capacité locale que les organismes d'intervention devront maintenir dans leur secteur d'intervention doit être fondée sur les scénarios de déversements probables. Ces scénarios seront établis dans le cadre du processus d'évaluation régionale des risques et ils doivent représenter tous les scénarios de déversements probables qui peuvent se produire dans le secteur d'intervention. Selon ce modèle, les organismes d'intervention peuvent offrir leurs services dans plusieurs secteurs d'intervention, pourvu qu'ils disposent de plans distincts. L'organisme d'intervention devra aussi maintenir une capacité locale suffisante dans chaque secteur d'intervention afin de respecter les exigences de ses plans.

RECOMMANDATION 9 :

La Garde côtière canadienne devrait veiller à ce que les plans d'intervention par secteur indiquent la capacité locale (p. ex., équipement, personnel, systèmes de gestion) nécessaire pour intervenir à la suite de tous les scénarios de déversements probables dans le secteur d'intervention. Les plans devraient aussi comprendre l'ensemble des ententes relatives aux ressources additionnelles et des accords d'aide mutuelle des organismes d'intervention nécessaires pour intervenir à la suite du pire scénario.

Planification d'intervention par secteur et planification de l'intervention géographique

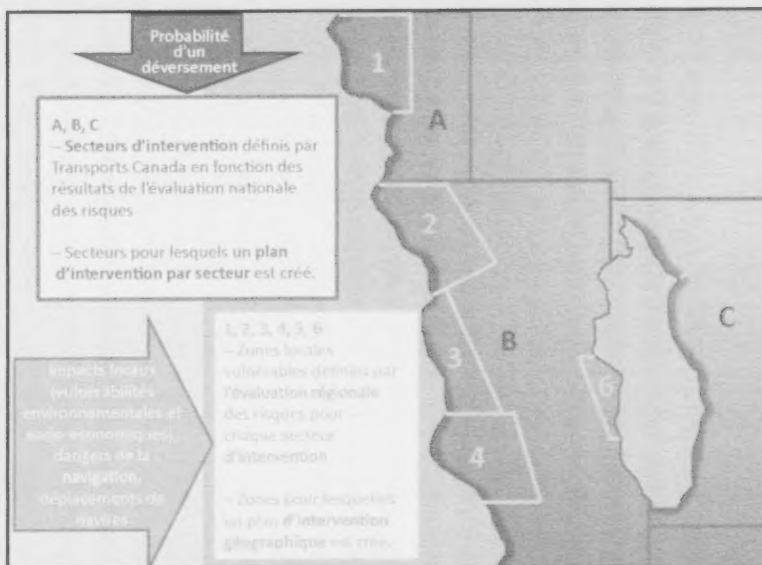
La planification d'intervention par secteur est un modèle dans lequel les risques et les répercussions potentielles des déversements d'hydrocarbures sont utilisés pour déterminer la capacité d'intervention nécessaire dans chaque secteur d'intervention. Ce cadre comprend tous les aspects du processus de planification, depuis l'évaluation nationale des risques jusqu'à la certification des organismes d'intervention.

Nous avons choisi l'expression « planification d'intervention par secteur » pour différencier notre approche d'un concept de planification plus détaillé appelé « planification de l'intervention géographique », déjà utilisé ailleurs. La planification de l'intervention géographique est beaucoup plus locale et stratégique, car les plans élaborés selon cette méthode sont propres à des sites et visent à réduire au minimum les répercussions environnementales et socioéconomiques. Dans notre modèle de planification d'intervention par secteur, les plans d'intervention par secteur seront élaborés en premier, et les plans d'intervention géographique locaux, plus détaillés, seront établis à partir de ceux-ci.

La localisation des ressources des organismes d'intervention doit dépendre des vulnérabilités environnementales et socioéconomiques du secteur d'intervention. Des plans d'intervention géographique, plus locaux et détaillés que les plans d'intervention par secteur généraux, doivent être élaborés pour protéger ces vulnérabilités (figure 9). Même si Transports Canada et la Garde côtière canadienne doivent diriger l'élaboration de ces plans, il incombe aux organismes d'intervention d'élaborer ceux-ci et de les tenir à jour.

Les plans d'intervention géographique élaborés par les organismes d'intervention doivent aussi comprendre les délais normalisés qui s'appliquent pour les sites compris dans les plans. En cas de déversement, une intervention rapide est essentielle pour réduire au minimum les répercussions environnementales et socioéconomiques. Les intervenants que nous avons consultés s'entendent sur le fait que, à l'heure actuelle, les délais normalisés uniformes prévus pour les organismes d'intervention ne tiennent pas compte de ce principe et ne constituent pas une norme de planification appropriée. Les délais normalisés devraient plutôt

Figure 9 : Exemple hypothétique de secteurs d'intervention et de zones locales avec un plan d'intervention géographique



être adaptés à chaque secteur d'intervention et indiqués dans les plans d'intervention géographique de l'organisme d'intervention.

RECOMMANDATION 10 :

Transports Canada devrait exiger que les organismes d'intervention élaborent des plans d'intervention géographique détaillés afin de réduire au minimum les répercussions potentielles des déversements sur les principales vulnérabilités environnementales et socioéconomiques. Ces plans d'intervention géographique devraient indiquer les délais normalisés et les ressources d'intervention qui seraient maintenues localement.

Observation sur la planification de l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures causés par les plateformes de forage pétrolier et gazier en mer

Dans le cadre de nos consultations et à la lecture des mémoires, nous avons reçu diverses suggestions concernant la fusion du régime de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures causés par les navires à celui relatif aux déversements causés par les plateformes de forage pétrolier et gazier en mer. Même si cette recommandation ne fait pas partie de notre mandat, nous remarquons que le modèle de planification d'intervention par secteur axée sur les risques que nous avons proposé pourrait, en théorie, être élargi pour aider à planifier et à intégrer l'intervention en cas de déversements causés par les plateformes de forage en mer.

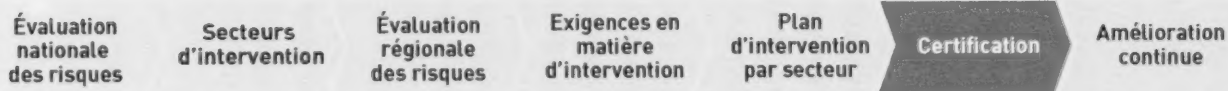
Les plans d'intervention par secteur et les plans d'intervention géographique connexes devront être soumis à Transports Canada, qui s'en servira pour certifier l'organisme d'intervention (figure 10).

La récupération mécanique est un élément important de l'intervention à la suite d'un déversement d'hydrocarbures, mais elle ne devrait pas être la seule option. En effet, dans certaines conditions de mer, la récupération mécanique n'est même pas une option viable. Nous croyons que d'autres techniques d'intervention doivent être offertes et utilisées si elles présentent des avantages environnementaux importants. Ces techniques, comme la destruction par combustion sur place et l'utilisation de dispersants, doivent aussi être prises en compte dans la certification des organismes d'intervention afin que la capacité locale réglementée de ceux-ci tienne compte de tous les outils mis à leur disposition.

RECOMMANDATION 11 :

Transports Canada devrait certifier les organismes d'intervention d'après leurs plans d'intervention par secteur et leurs plans d'intervention géographique, qui pourraient comprendre l'utilisation d'autres techniques d'intervention.

Figure 10 : Certification des organismes d'intervention



Observation sur les besoins en matière de partenariats pour l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures causés par les navires en eaux ouvertes

Dans le cadre de nos consultations et à la lecture des mémoires que nous avons reçus, nous avons pris connaissance du fait que les organismes d'intervention ont, dans certaines situations, une capacité limitée d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures causés par les navires. Nous ne savons pas encore exactement si ces organismes ont rapidement accès aux navires d'intervention hauturiers nécessaires pour intervenir à la suite d'incidents à certains endroits en eaux ouvertes. Nous étudierons cette question pendant la deuxième phase de notre examen.

Surveillance et respect de la loi

Il faut aussi renforcer la surveillance dans le cas des activités de formation, des exercices et des vérifications après incident réalisés par les organismes d'intervention. À l'heure actuelle, Transports Canada ne dispose pas de moyens nécessaires s'il découvre qu'un organisme d'intervention ne peut mettre entièrement en œuvre ses plans afin d'assurer la conformité aux normes de planification. Même si le Ministère peut révoquer la certification de l'organisme d'intervention ou poursuivre ce dernier pour des motifs de non-conformité, ces options ne sont pas toujours idéales. Le gouvernement a besoin de moyens plus flexibles afin d'assurer que le pays est adéquatement préparé en cas de déversements. Cela peut comprendre de nouveaux pouvoirs comme la capacité d'imposer des sanctions administratives pécuniaires aux organismes d'intervention ou de délivrer des certifications conditionnelles.

RECOMMANDATION 12 :

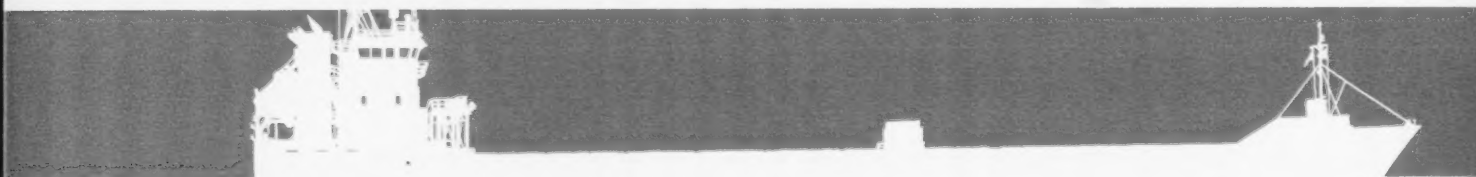
Transports Canada devrait obtenir des moyens de surveillance et d'application de la loi supplémentaires afin d'assurer que les organismes d'intervention respectent les exigences décrites dans leurs plans d'intervention par secteur.



Meilleure planification pour l'ensemble des activités d'intervention

Nous croyons que, à l'heure actuelle, la planification est particulièrement absente des deux volets de préparation suivants : la gestion des déchets et la faune mazoutée. Il est clair que le pollueur est responsable des déchets d'hydrocarbures et de la faune mazoutée, mais nous avons l'impression que la planification est inadéquate pour ces volets de l'intervention en cas de déversements et que cette absence de planification pourrait constituer un obstacle à l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures.

Aucune stratégie n'est établie au sein du Régime pour assurer une gestion adéquate de la gestion des déchets et de l'élimination des déchets d'hydrocarbures, ce qui peut limiter de façon importante les activités d'intervention si elles ne sont pas gérées efficacement. À l'heure actuelle, les organismes d'intervention sont seulement responsables des déchets d'hydrocarbures jusqu'à ce qu'ils les récupèrent et les apportent sur la rive. À ce moment, il incombe au pollueur de prendre des mesures en vue de l'élimination des déchets, en consultation avec la province ou le territoire touché. Si les déchets



d'hydrocarbures ne sont pas éliminés rapidement, ils risquent d'accaparer la capacité de stockage des organismes d'intervention, ce qui pourrait empêcher la tenue de toute autre activité de récupération des hydrocarbures. Il faut tenir des consultations avec les provinces et les territoires afin d'élaborer une stratégie nationale pour éliminer les déchets d'hydrocarbures et intégrer les résultats de cette stratégie dans le processus de planification d'intervention par secteur.

RECOMMANDATION 13 :

Le gouvernement du Canada, en consultation avec les provinces et les territoires, devrait élaborer une stratégie pour éliminer rapidement les déchets d'hydrocarbures et intégrer les résultats de cette stratégie dans le modèle de planification d'intervention par secteur.

Dans la même veine, même si des entités privées et des organismes d'intervention divers se sont préparés pour l'intervention à l'égard de la faune mazoutée, le Régime actuel ne comporte pas de cadre cohérent définissant des stratégies d'aide pour la faune mazoutée dans le cadre de l'intervention.

À l'heure actuelle, les seules exigences qui existent pour les organismes d'intervention consistent à faire fuir les animaux pour éviter qu'ils soient souillés par les hydrocarbures. Il n'existe toutefois aucune stratégie pour le nettoyage et la réadaptation des animaux souillés par les hydrocarbures. Le gouvernement devrait collaborer avec les provinces et les territoires, au besoin, pour déterminer une stratégie nationale d'aide pour la faune et intégrer les résultats de cette stratégie au processus de planification de l'intervention par secteur.

RECOMMANDATION 14 :

Environnement Canada et Pêches et Océans Canada devraient élaborer et mettre en œuvre une stratégie visant à fournir de l'aide pour la faune et intégrer les résultats de cette stratégie dans le modèle de planification d'intervention par secteur.

Exercices

Il n'existe présentement aucun cadre national exhaustif au Canada pour la formation et la tenue d'exercices relatifs à la préparation et à l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures causés par des navires qui font participer tous les principaux intervenants. Par conséquent, divers ministères et intervenants suivent leur propre programme, souvent indépendamment les uns des autres. Même si les organismes d'intervention tiennent des exercices pour des déversements de différentes importances, ces exercices ne sont pas classés par ordre de priorité selon les scénarios des risques définis ni les objectifs d'apprentissage et ils ne visent pas à bien vérifier toutes les compétences. Les exercices permettent d'obtenir la coordination nécessaire à une intervention efficace en situation réelle. Idéalement, ils devraient faire participer non seulement les ministères fédéraux, les organismes d'intervention, les propriétaires de navires et les installations de manutention d'hydrocarbures, mais aussi les gouvernements provinciaux, les administrations municipales, les collectivités et les organismes de soutien comme les organisations des ressources fauniques. Même si les planificateurs d'exercices au sein des organismes d'intervention et de la Garde côtière canadienne ne peuvent forcer les intervenants à participer, le processus de planification doit encourager les parties à y prendre part si elles le souhaitent.



Photo : Pêches et Océans Canada

Il faut un programme d'exercices plus fiable, dont les priorités en matière d'exercices sont liées aux résultats de l'évaluation des risques et du processus connexe de planification de l'intervention. Ce programme devrait faire partie du processus global de certification.

RECOMMANDATION 15 :

Le modèle de planification d'intervention par secteur devrait comprendre des exigences relatives à un programme d'exercices prévoyant des intervenants multiples pour chaque secteur d'intervention. Des exercices devraient avoir lieu régulièrement dans chaque secteur d'intervention afin de vérifier des éléments précis des plans d'intervention par secteur.

Affectation de ressources nécessaires pour l'évaluation des risques, la planification, la capacité de préparation et la surveillance

Les modifications recommandées pour le Régime sont substantielles et, si elles sont acceptées, leur mise en œuvre s'échelonnait sur quelques années. Par conséquent, nous croyons que ces modifications devraient être réalisées sur une période de trois ans. De plus, il risque d'y avoir des coûts supplémentaires à mesure que les organismes d'intervention canadiens formeront de nouveaux employés, déplaceront l'équipement ou investiront dans de nouvelles compétences afin de mettre en œuvre les résultats de ce nouveau processus de planification. Le gouvernement du Canada doit collaborer avec l'industrie afin de déterminer le degré de financement nécessaire pour répondre aux nouvelles exigences et le meilleur mécanisme qui s'offre aux pollueurs potentiels pour financer ces coûts.

RECOMMANDATION 16 :

Transports Canada devrait collaborer avec les organismes d'intervention et d'autres partenaires de l'industrie pour déterminer les nouveaux coûts liés à la mise en œuvre du modèle de planification d'intervention par secteur. Par la suite, toutes les parties devraient travailler ensemble pour établir une structure des coûts qui servira à financer ce nouveau modèle.

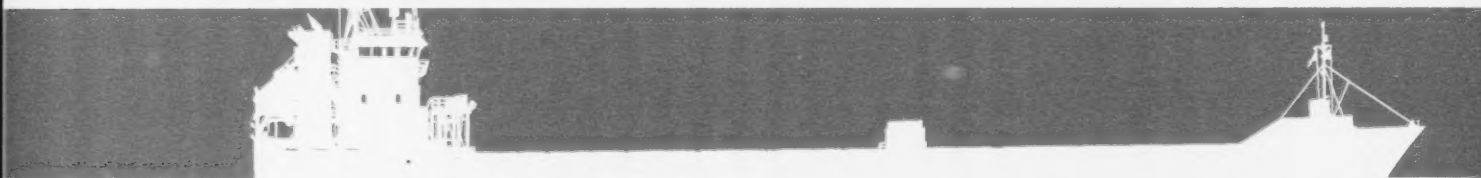
Comme susmentionné, les évaluations régulières des risques doivent constituer l'un des fondements du Régime du Canada. Le gouvernement doit pouvoir établir ses priorités en matière d'efforts collectifs et de ressources en fonction des endroits où les risques sont les plus grands.

Comme Transports Canada sera responsable de ces évaluations des risques, le Ministère aura besoin d'une unité centrale qui dirigera, gèrera et analysera les évaluations nationales et régionales des risques. Cette unité pourra aussi fournir des conseils ou des données en vue de l'établissement de scénarios axés sur les risques qui seront utilisés dans les plans d'intervention par secteur de chaque secteur d'intervention.

RECOMMANDATION 17 :

Le gouvernement devrait veiller à ce que Transports Canada dispose des ressources et des compétences appropriées pour réaliser les évaluations des risques et fournir des conseils en matière de risques à l'appui de la planification et de la préparation en cas de déversements d'hydrocarbures.

Les inspections constituent l'un des outils les plus importants pour encourager et vérifier la conformité au Régime. Pendant nos consultations, nous avons relevé une préoccupation générale quant au fait que les bureaux régionaux de Transports Canada n'ont pas la capacité d'inspection nécessaire pour surveiller de façon adéquate toutes les installations de manutention des hydrocarbures visées par le Régime. La hausse du nombre d'installations de manutention des hydrocarbures a dépassé la capacité du Ministère à assurer une surveillance adéquate de certaines de ces entités réglementées. Même si Transports Canada s'est engagé à inspecter les navires-citernes chaque année, nous croyons qu'il devrait accorder plus d'attention à la surveillance des installations



de manutention des hydrocarbures. Cela fournirait une garantie supplémentaire que des mesures d'atténuation et de préparation sont en place.

RECOMMANDATION 18 :

Le gouvernement devrait mettre en œuvre les plans qu'il a récemment annoncés afin d'accroître l'efficacité des cadres législatif et réglementaire visant les installations de manutention des hydrocarbures, y compris un programme d'inspection et d'application de la loi plus rigoureux.

Le rôle envisagé pour la Garde côtière canadienne, soit la direction de la planification d'intervention par secteur, est une nouveauté par rapport à la fonction qu'elle joue présentement dans le Régime. La mise en œuvre du modèle de planification d'intervention par secteur fera en sorte que la Garde côtière canadienne exercera de nouvelles fonctions de planification et aura besoin de ressources.

RECOMMANDATION 19 :

Le gouvernement devrait fournir à la Garde côtière canadienne les ressources adéquates pour qu'elle puisse diriger la planification dans le cadre du processus d'intervention par secteur.

Autres techniques d'intervention

L'objectif général d'une intervention à la suite d'un déversement d'hydrocarbures consiste à mettre en œuvre des stratégies visant à réduire ou à éliminer les effets négatifs pour les ressources vulnérables sur les plans environnemental et socioéconomique. En cas de déversement d'hydrocarbures, les intervenants doivent évaluer les caractéristiques du produit déversé et du milieu dans lequel l'incident s'est produit et déterminer la technique qui réduirait le plus les conséquences environnementales, sociales

et économiques. La récupération mécanique est la technique d'intervention en cas de déversements la plus utilisée au Canada. Toutefois, elle est efficace seulement lorsque la mer est relativement calme. Il existe d'autres techniques d'intervention, par exemple les agents de traitement des déversements²² et la destruction par combustion sur place qui, si elles sont bien utilisées et approuvées dans les conditions appropriées, peuvent s'avérer plus efficaces pour limiter les répercussions environnementales et socioéconomiques.

Au Canada, un certain nombre de lois provinciales et fédérales interdisent le rejet de polluants ou le versement de substances délétères dans l'eau. De la façon dont elles sont présentement formulées, les dispositions de ces lois et des règlements connexes empêchent le recours à de nombreuses autres techniques d'intervention, de même qu'à la décantation²³, même lorsqu'elles présentent des avantages environnementaux importants. Bien qu'Environnement Canada ait approuvé l'efficacité de certains agents de traitement pour une utilisation potentielle en cas de déversements, le Canada n'a pas encore établi le cadre législatif nécessaire pour permettre l'utilisation de ces agents lorsque ceux-ci présenteraient des avantages environnementaux importants.

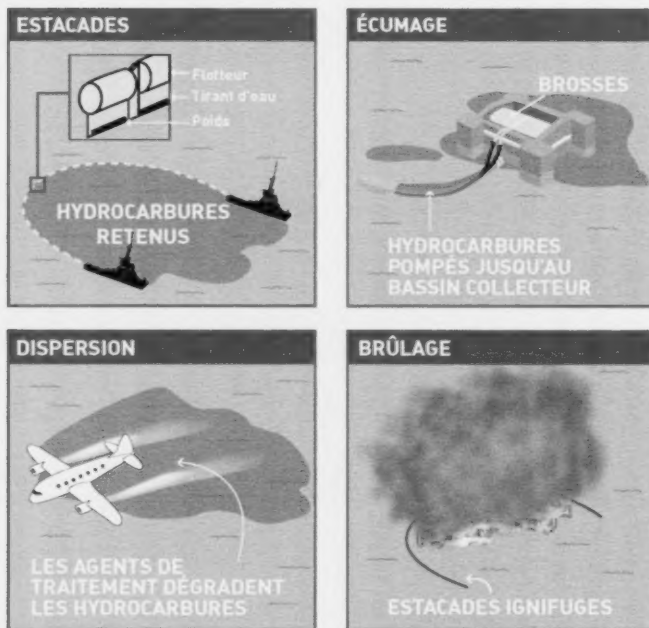
RECOMMANDATION 20 :

Le gouvernement devrait supprimer les obstacles législatifs relatifs à l'utilisation d'autres techniques d'intervention.

²² Voici des exemples d'agents de traitement des déversements : agents de solidification, agents gélifiants, désémulsionneurs, modificateurs d'élasticité, repousseurs, agents de biodegradation, dispersants et agents de nettoyage du rivage.

²³ La décantation s'entend du processus consistant à vider l'eau récupérée qui se trouve dans des citernes mobiles, des citernes internes, des puits de captage ou d'autres contenants de stockage afin d'accroître la capacité de stockage des hydrocarbures récupérés. Tiré de « Decanting », site Web du département de la conservation de l'environnement de l'Alaska, https://dec.alaska.gov/spair/perp/permits/pdf/NOI_C_Decanting.pdf

Techniques d'intervention



Adapté d'une image de BBC News.

Même si d'autres techniques d'intervention peuvent s'avérer très efficaces, elles ne peuvent être utilisées en tout temps ni dans tous les milieux. Afin de déterminer si d'autres techniques d'intervention devraient être utilisées, une analyse des avantages environnementaux importants doit être effectuée afin de comparer les répercussions d'un déversement sur l'environnement en fonction de la technique d'intervention utilisée. Si une technique d'intervention particulière peut atténuer les répercussions d'un déversement mieux que d'autres techniques incluant la dispersion naturelle²⁴, alors cette technique devrait être la méthode utilisée pour l'intervention.

La réalisation de cette analyse demande du temps et beaucoup d'information. Étant donné que la période pendant laquelle ces techniques peuvent être utilisées efficacement est limitée, il faut étudier la possibilité d'avoir recours à d'autres techniques d'intervention bien avant un déversement et examiner les circonstances et les conditions dans lesquelles un agent de traitement des déversements peut être utilisé dans une région en particulier dans le cadre du processus de planification d'intervention par secteur. Cette analyse permettra au gouvernement d'approuver au préalable et de façon provisoire les agents de traitement des déversements et d'autres techniques d'intervention pour les régions où ils peuvent fournir des avantages environnementaux importants. Cette analyse permettra aussi au gouvernement de définir explicitement les situations pour lesquelles de tels agents de traitement ne peuvent être utilisés à cause de certaines vulnérabilités.

S'il se produit un déversement, il ne faut qu'envisager l'utilisation de techniques d'intervention qui ont été approuvées au préalable dans le cadre du processus de planification d'intervention par secteur. Cela permettra à la Garde côtière canadienne, à titre d'agent de surveillance fédéral ou de commandant sur place, de prendre des décisions en temps opportun sur le recours à d'autres techniques d'intervention comme les agents de traitement des déversements.

RECOMMANDATION 21 :

La Garde côtière canadienne devrait être la dernière organisation à approuver l'utilisation d'agents de traitement des déversements et d'autres techniques d'intervention et elle devrait pouvoir s'appuyer sur un processus normalisé qui considère les avantages environnementaux importants comme étant un élément du processus de planification d'intervention par secteur.

²⁴ La dispersion naturelle s'entend du déplacement des hydrocarbures déversés de la surface de l'eau aux couches supérieures de la colonne d'eau en raison de la houle. Tiré de « Glossary of Terms », NOAA Office of Response and Restoration, <http://www.itopf.com/information-services/data-and-statistics/statistics/>.

Immunité pour les intervenants

Plusieurs sources nous ont indiqué que les organismes d'intervention canadiens et leurs homologues américains chargés d'intervenir en cas de déversements d'hydrocarbures hésitent à intervenir à la suite de certains types de déversements en eaux canadiennes parce qu'ils ont l'impression que, selon la formulation actuelle de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, une immunité suffisante n'y est pas stipulée, plus particulièrement dans les cas suivants :

- un organisme d'intervention canadien intervient à la suite d'un déversement en eaux canadiennes causé par une installation de manutention des hydrocarbures où se trouve un navire;
- afin d'aider un organisme d'intervention canadien, un organisme étranger d'intervention intervient à la suite d'un déversement en eaux canadiennes causé par un navire ou une installation de manutention des hydrocarbures où se trouve un navire;
- un organisme d'intervention canadien intervient à la suite d'un déversement en eaux canadiennes causé par une installation de manutention d'hydrocarbures (hors la présence d'un navire), une autre installation à terre, un pipeline, un wagon ou tout autre véhicule terrestre;
- un organisme étranger d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures intervient à la suite d'un déversement en eaux canadiennes causé par une installation de manutention des hydrocarbures (hors la présence d'un navire), une autre installation à terre, un pipeline, un wagon ou tout autre véhicule terrestre.

De plus, nous croyons comprendre qu'il y a certaines préoccupations quant au fait que l'immunité prévue dans la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* ne s'applique peut-être pas aux navires de passage comme les bateaux de pêche.

Si elles sont adoptées, les modifications proposées par le gouvernement à la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, présentées dans le projet de *Loi visant la protection des mers et ciel canadiens*, régleraient les préoccupations des intervenants quant aux deux premiers cas, ainsi que pour les bateaux de pêche.

RECOMMANDATION 22 :

Le gouvernement devrait aller de l'avant avec les modifications qu'il propose au paragraphe 181(2) de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* par l'intermédiaire de la *Loi visant la protection des mers et ciel canadiens*, qui élargiraient l'immunité pour qu'elle vise les intervenants et leurs agents et mandataires dans le cas des déversements causés par les navires et des déversements se produisant à des installations de manutention d'hydrocarbures pendant le chargement ou le déchargement d'un navire.

Toutefois, en ce qui concerne les deux derniers cas indiqués, si le déversement n'est pas causé par un navire, ou si aucun navire n'est présent à l'installation de manutention des hydrocarbures, les organismes d'intervention, la Garde côtière canadienne et les intervenants exerceraient leurs fonctions à l'extérieur du régime sur les déversements causés par les navires décrit dans la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*. Par conséquent, les organismes n'auraient pas droit à l'immunité et ils ne seraient pas couverts par le régime d'indemnisation prévu dans la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*. Nous avons fait une observation à ce sujet dans le chapitre sur le leadership et la gestion.

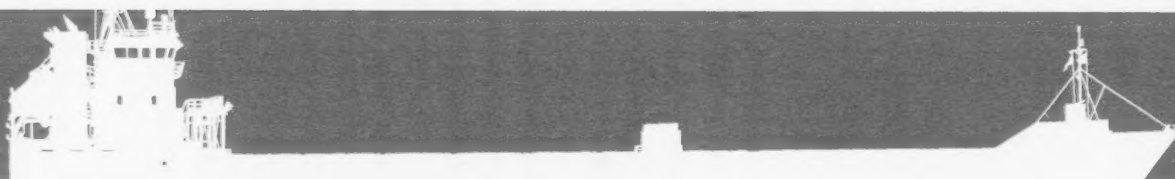
5. RENFORCEMENT DU PRINCIPE « POLLUEUR-PAYEUR »

Le régime canadien consacre fermement le principe selon lequel les pollueurs sont responsables de la pollution qu'ils peuvent causer. Ce principe est appuyé par des conventions internationales qui établissent les limites financières de la responsabilité des armateurs (responsabilité stricte pour les navires-citernes transportant des hydrocarbures persistants et les navires autres que les navires-citernes), et qui permettent également de maintenir des fonds pour indemniser les parties qui sont victimes de dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par des incidents maritimes mettant en cause des navires-citernes transportant des hydrocarbures persistants, une fois les responsabilités de l'armateur dépassées. Le Canada a fixé les limites de responsabilité pour les déversements mettant en cause des hydrocarbures non persistants et a également établi un volet distinct d'indemnisation dans le cadre de sa Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires. Cette caisse nationale fournit une indemnisation supplémentaire pour les déversements d'hydrocarbures persistants par les navires-citernes, ainsi qu'une indemnisation pour les déversements d'hydrocarbures de soute par les navires autres que les navires-citernes, les déversements d'hydrocarbures non persistants et les déversements d'origine inconnue.

En plus de veiller à ce que les pollueurs paient pour l'intervention en cas de déversement, le régime canadien veille à ce que les pollueurs potentiels soient *préparés* en cas de déversements. Pour ce faire, des dispositions législatives exigent que les navires et les installations de manutention d'hydrocarbures soient dotés d'une entente avec des organismes d'intervention et que ces derniers

disposent de plans et d'une capacité d'intervention en cas de déversements. Tout comme les coûts associés à l'intervention en cas de déversements, les coûts liés à la capacité de préparation des pollueurs potentiels sont assumés par les industries du transport maritime et des cargaisons d'hydrocarbures. Le gouvernement, d'autre part, assume les coûts liés aux activités de surveillance de la préparation et de l'intervention en cas d'incident, ainsi qu'à l'offre de conseils scientifiques et environnementaux éclairés. De plus, le gouvernement maintient son propre niveau de préparation afin de protéger l'environnement contre les déversements non couverts en vertu du régime réglementé et de soutenir et d'assurer lorsque nécessaire le commandement des interventions de l'industrie en cas de déversement. Il incombe au gouvernement d'assumer cette responsabilité afin de garantir que les intérêts du Canada en ce qui concerne le transport maritime sécuritaire et un environnement sain sont maintenus; essentiellement, le gouvernement assume ce rôle de surveillance à titre de service public.

Cet équilibre des responsabilités et du financement est approprié et devrait continuer de guider le régime canadien. Toutefois, nous avons relevé certaines améliorations à apporter à la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires lesquels assureraient que l'équilibre actuel entre les investissements privé et public dans le régime est maintenu.



Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires

La principale fonction de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires est d'offrir une indemnisation aux demandes pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires. La Caisse est régie par la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, qui définit trois catégories de déversements :

- déversements d'hydrocarbures persistants par les navires-citernes (c.-à-d., ceux qui relèvent de la Convention sur la responsabilité civile²⁵, de la Convention portant création d'un fonds²⁶, ainsi que le Protocole portant création d'un Fonds complémentaire²⁷);
- déversements d'hydrocarbures de soute par les navires autres que les navires-citernes (c.-à-d., ceux régis par la Convention sur les hydrocarbures de soute²⁸);

²⁵ Convention internationale de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures

²⁶ Convention internationale de 1992 portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures

²⁷ Protocole de 2003 de la Convention internationale de 1992 portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures

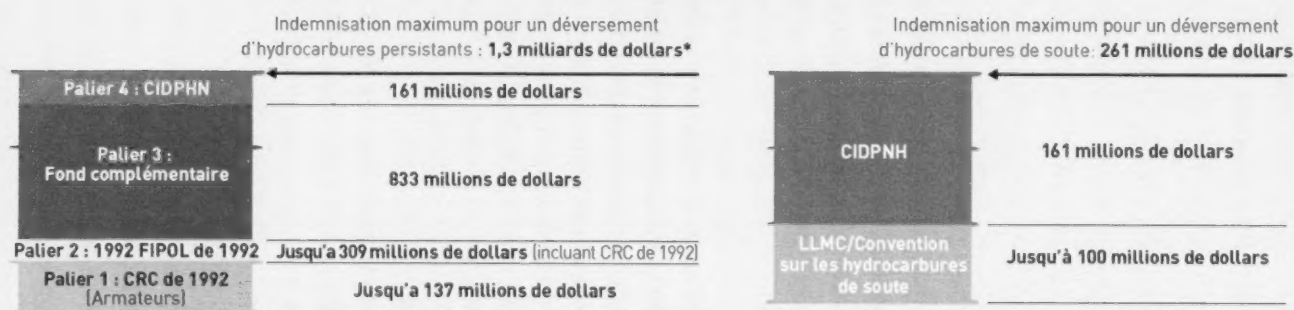
²⁸ Convention internationale de 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute

- pollution par les hydrocarbures causée par les navires non régie par les régimes internationaux, notamment les déversements d'hydrocarbures non persistants et les « déversements d'origine inconnue » lorsque le pollueur n'est pas connu.

La réserve de la Caisse est actuellement d'environ 400 millions de dollars. Entre 1972 et 1976, une redevance de 15 cents la tonne a été recueillie auprès des compagnies pétrolières, des administrations de centrales électriques, des fabricants de pâtes et papiers, des usines de produits chimiques et d'autres industries important et exportant des hydrocarbures de plus de 300 tonnes par année à destination ou en provenance du Canada par navire.

La Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires sert à payer une indemnisation pour les demandes raisonnables de coûts d'intervention en cas de pollution par les hydrocarbures ou de mesures préventives prises pour atténuer les dommages causés par un déversement d'hydrocarbures par un navire, de n'importe quelle catégorie, dans les eaux canadiennes. Tout incident causé par un navire-citerne transportant de l'hydrocarbure persistant comme cargaison serait couvert aux termes du régime international, et serait admissible à une couverture d'indemnisation jusqu'à concurrence de 1,14 milliard de dollars.

Figure 11 : Responsabilité et indemnisation



*Indemnisation totale disponible au Canada en date du 1^{er} avril 2013

Source : Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires

Source : Transports Canada

Dans le cas d'un déversement catastrophique qui dépasse cette indemnisation internationale disponible, la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires pourrait fournir une indemnisation supplémentaire. La Caisse d'indemnisation canadienne peut également servir à couvrir les coûts des déversements de navires autres que les navires-citernes, notamment les déversements d'hydrocarbures de soute pour lesquels aucun fonds international n'est offert, et pour lesquels les seules ressources sont l'assurance et les propres biens de l'armateur. Toutefois, malgré la réserve actuelle de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution des hydrocarbures causée par les navires s'élevant à environ 400 millions de dollars, la responsabilité totale de cette source pour les demandes relatives à chaque déversement est d'environ 161 millions de dollars²⁹.

Certains intervenants que nous avons rencontrés ou qui nous ont fourni des observations écrites se sont dits préoccupés par le fait que les coûts associés à un déversement majeur pourraient dépasser l'indemnisation maximale offerte dans le cadre des fonds internationaux et de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires.

Conformément au « principe du pollueur-payeur », la responsabilité de l'ensemble des coûts liés aux opérations d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures devrait revenir au pollueur (c.-à-d., l'armateur) et aux propriétaires des cargaisons d'hydrocarbures. La Caisse d'indemnisation devrait servir à payer tous les coûts raisonnables associés aux opérations d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures dont le coût excède la limite de responsabilité de l'armateur et le montant des indemnisations par les conventions internationales. Ainsi, nous sommes d'avis que la Caisse

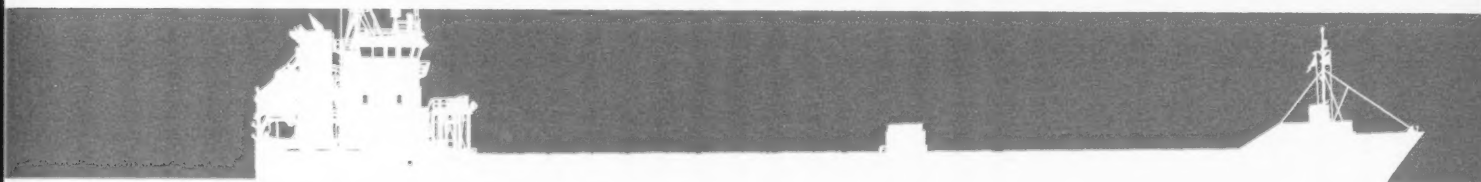
d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires ne devrait pas avoir de limites de responsabilité.

Dans l'éventualité où les demandes admissibles pour un déversement majeur excéderaient la réserve actuelle de la Caisse d'indemnisation, un mécanisme devrait être mis en place pour permettre à la Caisse de continuer à traiter les demandes, pendant que le gouvernement rétablit les redevances pour renflouer la Caisse d'indemnisation. Pour ce faire, nous proposons que la Caisse d'indemnisation soit en mesure d'emprunter des fonds supplémentaires provenant du Trésor du gouvernement du Canada. La Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires serait responsable de rembourser les montants empruntés, avec intérêts convenables, en réintégrant des redevances sur le transport des hydrocarbures à destination ou en provenance du Canada, ou sur le territoire canadien.

RECOMMANDATION 23 :

La limite de responsabilité actuelle par incident de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires devrait être abolie. La Caisse d'indemnisation devrait traiter et payer toutes les demandes admissibles, sous réserve du consentement du Trésor à effectuer des prêts en faveur de la Caisse d'indemnisation pour des montants suffisants afin de permettre que toutes les demandes admissibles soient réglées auprès des demandeurs. Les prêts seraient remboursés au Trésor, avec intérêts, à partir de revenus provenant de futures redevances imposées sur les hydrocarbures transportés par navire, à destination et en provenance du Canada, et sur le territoire canadien.

²⁹ La limite de responsabilité de la Caisse d'indemnisation (c.-à-d., le montant maximal pour toutes les demandes liées à un seul déversement) est fixée dans la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* à 100 000 000 \$ pour l'année 1990. Ce montant est indexé annuellement à l'indice canadien des prix à la consommation. En date d'avril 2013, la responsabilité maximale de la Caisse d'indemnisation était de 161 293 600 \$. Site Web de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires, « Régime international » <http://www.ssopfund.gc.ca/francais/internationalregime7.asp>



Le Canada n'a pas connu de déversement important depuis des décennies, mais des événements internationaux ont permis de tirer des leçons. Dans le cas d'un déversement de grande envergure, des décisions doivent être prises et exécutées rapidement, et même si ces décisions reposent sur des plans d'urgence bien préparés, dans certains cas, l'accès rapide à des fonds par les autorités fédérales pourrait accélérer l'intervention. Les États-Unis maintiennent un fonds d'urgence de 50 millions de dollars, qui permet au coordonnateur fédéral sur place (la Garde côtière des États-Unis) de déterminer les biens, les services ou les mesures nécessaires pour une intervention immédiate, et de retirer des fonds pour soutenir ces mesures en consultation et avec l'approbation du gestionnaire de la caisse nationale.

Le Canada ne dispose d'aucun fonds d'urgence servant à soutenir davantage les opérations d'intervention immédiates. Dans le cadre de la structure publique-privée du Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires, le rôle du commandant sur place revient à la partie responsable. Même s'il serait difficile de justifier accès en faveur du pollueur à un fonds d'urgence

dans le cas d'un incident majeur à l'égard duquel la Garde côtière canadienne pourrait être appelée à assumer le rôle de commandant sur place comme dans le cas d'un déversement d'origine inconnue, ou lorsque le pollueur n'a pas la capacité ou la volonté d'intervenir, l'accès à un fonds d'urgence assurerait à la Garde côtière canadienne des ressources pour des dépenses raisonnables, peu de temps après l'incident pour initier et maintenir les opérations d'intervention. L'accès à ce fonds de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires permettrait de mettre les contribuables à l'abri de ces coûts.

RECOMMANDATION 24 :

La portée des activités de financement de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires devrait être élargie pour permettre à la Caisse d'indemnisation d'établir un compte d'urgence en vue d'appuyer les opérations d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures entreprises par la Garde côtière canadienne en tant que commandant sur place.

6. LEADERSHIP ET GÉRANCE

Au cours de notre examen, nous avons constaté un manque de sentiment d'appartenance au régime de la part des ministères et organismes fédéraux. En effet, le régime se veut un partenariat avec l'industrie, mais aussi avec les principaux ministères et organismes fédéraux. Toutefois, dans le cas d'un déversement, les Canadiens s'attendent à une forte présence fédérale en mer, surveillant l'intervention à la suite du déversement et s'assurant que le travail est accompli et bien fait. Le régime continuera d'exiger une coordination étroite entre Transports Canada, la Garde côtière canadienne, Environnement Canada et Pêches et Océans Canada. Nous formulons plusieurs recommandations afin de renforcer la coordination fédérale au sein du régime.

À titre de représentant du régime et de présence fédérale sur l'eau, la Garde côtière canadienne doit continuer de maintenir son leadership au sein du régime. Nous avons l'impression que le système de commandement en cas d'incident, s'il est mis en œuvre de façon appropriée, donnera à la Garde côtière canadienne et à ses partenaires fédéraux les bons outils pour faire preuve d'un véritable leadership en cas de déversement. La Garde côtière canadienne a été investie de compétence et de capacité d'intervention, qui doivent être maintenues pour atténuer les répercussions environnementales et socioéconomiques des déversements, quel que soit l'endroit où ils se produisent en milieu marin.



Photo : Pêches et Océans Canada, P. Dionne

De plus, nous avons remarqué que de nombreux intervenants sont d'avis que le rôle de leadership du gouvernement a récemment diminué en ce qui a trait à l'offre de conseils scientifiques et environnementaux lors d'un déversement. La formulation de conseils sur la sensibilité aux facteurs environnementaux, le comportement et les effets des hydrocarbures dans l'eau ainsi que la modélisation des déversements fait tout autant partie du processus d'intervention que le déploiement de contre-mesures. Nous formulons plusieurs recommandations visant à renforcer la présence d'Environnement Canada et de Pêches et Océans Canada au sein du régime.

Intégration des ministères fédéraux au sein du régime

Le régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures est une entreprise complexe nécessitant la participation de plusieurs autorités, programmes et entités. Cette complexité crée des défis à relever.

L'un de ces défis, abordé à de nombreuses reprises au cours de nos consultations, est que les participants au régime à l'extérieur du gouvernement fédéral ne savent plus trop qui est responsable de quoi et sont d'avis que le leadership fédéral n'est pas clairement établi. Cette situation est accentuée lorsqu'un ou plusieurs participants fédéraux du régime ont recouru à une interprétation étroite de leur mandat respectif et abandonnent leur rôle de leadership pour les domaines de responsabilité commune ou mal définie.

Le fait que les faiblesses systémiques du régime ne soient pas détectées et réglées, et que des possibilités d'amélioration continue soient ratées pose un autre défi. Si les autorités fédérales ne savent que ce qui se passe dans leur propre domaine d'activités, elles ne remarqueront pas immédiatement les lacunes dans l'ensemble du système et ne sauront pas comment leurs propres décisions et mesures peuvent avoir une incidence

sur les autres aspects du système. Une décision relative à l'affectation des ressources ou à une innovation perçue dans un domaine peut avoir des conséquences négatives involontaires dans un autre.

Les « participants responsables » fédéraux à notre régime sont des représentants de Transports Canada, de la Garde côtière canadienne et d'Environnement Canada. Ensemble, ils doivent prendre en charge ce régime et veiller à ce que toute confusion par rapport aux rôles et responsabilités soit dissipée, que les efforts et les ressources soient classés conjointement par priorité, que les faiblesses soient relevées et réglées et que les possibilités d'amélioration continue soient saisies. Pour ce faire, nous recommandons la création d'un organisme supérieur de coordination.

RECOMMANDATION 25 :

Le gouvernement devrait créer un comité interministériel de la haute direction afin d'offrir une gérance améliorée du régime. Le comité devrait être composé de représentants des ministères responsables (c.-à-d., Transports Canada, la Garde côtière canadienne et Environnement Canada). Son mandat devrait notamment comporter les éléments suivants :

- **veiller à ce que le mandat de chacun des ministères soit coordonné adéquatement;**
- **veiller à ce que les efforts communs de planification et d'établissement des priorités soient déployés, y compris l'élaboration et la mise à jour d'un plan national d'urgence complet;**
- **assurer l'affectation efficace des ressources au sein de chaque ministère, notamment : formation, surveillance et application de la réglementation, dépenses en immobilisations et recherche et développement;**
- **assurer la tenue régulière d'exercices interministériels coordonnés;**
- **établir un plan pour la relève et attirer l'attention sur le besoin d'une distribution appropriée des compétences liées à la préparation et l'intervention en cas de**

déversements d'hydrocarbures au sein des organismes pertinents;

- **fournir régulièrement des rapports et des conseils aux trois ministres sur le fonctionnement du régime et les améliorations continues à y apporter, notamment les examens cycliques du régime.**

Système de commandement en cas d'incident et plan d'urgence national

Bon nombre d'intervenants, particulièrement les représentants de l'industrie, ont souligné l'importance de l'annonce du gouvernement du Canada en mars 2013 de l'adoption par la Garde côtière canadienne d'un système de commandement en cas d'incident. Certains craignent que le système de gestion des incidents actuel de la Garde côtière canadienne, système de gestion des interventions, ne réponde pas aux besoins en matière de commandement et de contrôle en cas de déversement majeur. De plus, il n'est pas nécessairement compatible avec les systèmes de gestion des incidents d'autres participants au régime ou avec ceux de nos partenaires internationaux.

Le système de commandement en cas d'incident est un concept normalisé en matière de gestion des incidents sur place. Il s'agit d'un moyen pour organiser les personnes, l'équipement, les opérations et les activités de communication afin de gérer plus efficacement les urgences. Il peut s'avérer un outil utile pour accroître la coopération intergouvernementale. Lorsque le système est utilisé par des intervenants de différents organismes et administrations, il permet à tout le monde d'utiliser de la terminologie et des concepts communs. De plus, il peut être adapté à des événements de toute complexité ou taille. Lorsqu'un système de commandement en cas d'incident est utilisé dans le cadre d'un commandement unifié, il permet aux différents organismes et administrations de collaborer en vue d'atteindre des objectifs communs, sans ingérence sur les autorités et les responsabilités de chacun. De nombreux intervenants, comme les gouvernements provinciaux, les organismes

d'intervention, les grandes sociétés pétrolières et la Garde côtière des États-Unis, utilisent déjà un système de commandement en cas d'incident pour gérer leurs opérations liées à des déversements et à d'autres urgences. Pour ces raisons, nous appuyons l'adoption par la Garde côtière canadienne du modèle de système de commandement en cas d'incident, et espérons qu'elle procédera rapidement à sa mise en œuvre complète.

Toutefois, pour profiter pleinement des avantages du modèle de système de commandement en cas d'incident, d'autres autorités fédérales ainsi que les organismes d'intervention devraient également employer le système de commandement en cas d'incident et ses concepts, être formés sur son fonctionnement et effectuer des exercices en l'utilisant. À notre avis, la formulation détaillée de la façon dont les organismes fédéraux collaboreront dans le cadre du système, de leurs rôles, leurs responsabilités et leurs responsabilités lors d'une intervention à la suite d'un déversement devrait être présentée sous forme de plan d'urgence national conjoint. En outre, le processus de certification des organismes d'intervention devrait évaluer leur compatibilité avec le système de commandement en cas d'incident.

RECOMMANDATION 26 :

Le modèle de système de commandement en cas d'incident devrait être incorporé dans un plan d'urgence national conjoint, qui définirait clairement les rôles et responsabilités de tous les participants fédéraux lors d'une intervention à la suite d'un déversement d'hydrocarbures par un navire.

RECOMMANDATION 27 :

Transports Canada, dans le cadre du processus de certification des organismes d'intervention, devrait veiller à ce que ces derniers utilisent un système de gestion des incidents compatible avec le système de commandement en cas d'incident, forment leurs employés sur son fonctionnement et réalisent des exercices en l'utilisant.

RECOMMANDATION 28 :

En s'inspirant des programmes d'exercices régionaux, la Garde côtière canadienne devrait fixer des objectifs annuels pour les exercices afin de systématiquement mettre à l'essai diverses composantes du plan d'urgence national et toutes les fonctions de gestion aux termes du modèle de système de commandement en cas d'incident. Ces objectifs devraient s'étendre au-delà des exercices actuels entre le Canada et les États-Unis et accorder une attention particulière au rôle de la Garde côtière canadienne en tant que commandant sur place.

Nous soutenons la décision du gouvernement de financer la Garde côtière canadienne afin d'assurer une formation adéquate et des exercices au sein de l'organisation, ainsi que l'achat d'un système de technologie de l'information pour mettre en œuvre un système de commandement en cas d'incident dans les régions de la Garde côtière canadienne et à son Administration centrale. Toutefois, ce changement aura des répercussions sur d'autres ministères fédéraux. Nous encourageons le gouvernement à s'assurer que les investissements nécessaires sont faits dans d'autres ministères pour leur permettre de participer activement au système de commandement en cas d'incident et de l'utiliser pour exercer un solide leadership fédéral en cas d'incident de pollution causée par un navire.

RECOMMANDATION 29 :

Le gouvernement devrait s'assurer que Transports Canada et Environnement Canada disposent des ressources nécessaires pour adopter et intégrer le système de commandement en cas d'incident dans les régions et à l'Administration centrale de leurs organismes.



Leadership fédéral pour tout déversement d'hydrocarbures en milieu marin

Au cours de notre examen, nous avons remarqué une lacune problématique au croisement des compétences fédérale et provinciales dans certains scénarios de déversements d'hydrocarbures qui se trouvent hors de la portée de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*. À notre avis, il est possible pour le gouvernement fédéral de mettre à contribution sa capacité et son expertise, au profit des Canadiens, dans ces situations de déversements, même s'il n'a pas le mandat clair de le faire.

Par exemple, si un déversement d'hydrocarbures provenant d'une installation terrestre sous la juridiction provinciale (p. ex., un parc de réservoirs) se répandait en milieu marin, le gouvernement provincial aurait la compétence principale, et par conséquent, serait responsable de la surveillance des opérations d'intervention du pollueur et de tout intervenant engagé. Dans de tels cas, la Garde côtière canadienne n'interviendrait pas sans que le gouvernement provincial ne présente une demande officielle, probablement en vertu de la *Loi sur la gestion des urgences*.

Nos observations des récents déversements d'origine terrestre indiquent que les programmes d'intervention en cas de déversements en dehors du régime fédéral de pollution par des navires pourraient tirer profit d'un soutien accru. Il est clairement dans l'intérêt du public que la Garde côtière canadienne appuie les opérations d'intervention à la suite d'incidents

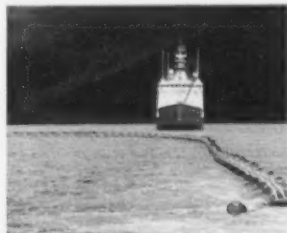


Photo : Pêches et Océans Canada

d'hydrocarbures en mer, sans égard à la source du déversement. Si la Garde côtière canadienne se trouve à proximité d'un déversement, et si elle est disposée et apte à le faire, elle devrait agir dans l'intérêt des Canadiens et déployer des efforts pour évaluer, contrôler ou atténuer les répercussions environnementales et socioéconomiques d'un tel déversement, particulièrement lorsque les ressources d'intervention du pollueur ne sont pas encore sur place. Nous ne croyons pas que cette situation s'étend fondamentalement au mandat de la Garde côtière canadienne au cœur de son rôle de « premier intervenant » au nom d'autres administrations. Il s'agit plutôt d'une interprétation plus vaste de son mandat, comme il est précisé dans la *Loi sur les océans*, au chapitre de l'intervention en cas de pollution en milieu marin.

Pour y arriver, la Garde côtière canadienne devra d'abord obtenir la garantie qu'elle n'assume aucune responsabilité et qu'elle pourrait obtenir une juste indemnisation de l'autre administration pour couvrir toute dépense. Ces nouveaux paramètres d'intervention devraient être définis et approuvés dès que possible.

RECOMMANDATION 30 :

Le gouvernement du Canada devrait clarifier sa politique portant sur l'autorisation de la Garde côtière canadienne d'intervenir ou de soutenir les opérations d'intervention à la suite de déversements d'hydrocarbures d'origine terrestre qui causent de la pollution en milieu marin.

Observation des organismes d'intervention et des déversements d'hydrocarbures en milieu marin en dehors du régime de pollution par des navires

Les déversements ne provenant pas d'un navire ne font pas partie du mandat de ce groupe d'experts. Toutefois, il est souhaitable que les organismes d'intervention agréés et leurs agents et mandataires interviennent à la suite de déversements d'hydrocarbures d'origine terrestre qui donnent lieu à de la pollution et à des déversements en milieu marin en dehors de la portée de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*. L'organisme d'intervention a l'expérience, le personnel et l'équipement pour tenter de limiter les répercussions de ces déversements lorsqu'ils se produisent. Cette intervention est aussi bénéfique pour lui étant donné qu'elle lui permet de mettre à l'essai son niveau de préparation et lui donne la chance d'intégrer des leçons apprises dans son plan.

À l'heure actuelle, on craint que les activités des organismes d'intervention en dehors de la portée du régime de pollution provenant de navires pourraient avoir des répercussions négatives sur leur préparation et leur capacité à intervenir en cas de déversement provenant de navires ou de déversement provenant d'une installation de manutention d'hydrocarbures pendant les opérations de chargement ou de déchargement, si un tel incident se produisait en même temps qu'un déversement ne provenant pas d'un navire.

Les organismes d'intervention relèvent des armateurs et des propriétaires d'installations de manutention d'hydrocarbures avec qui ils ont conclu une entente en vertu de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*. Pour limiter toute répercussion possible sur le régime réglementé de la pollution par des navires, nous suggérons ce qui suit :

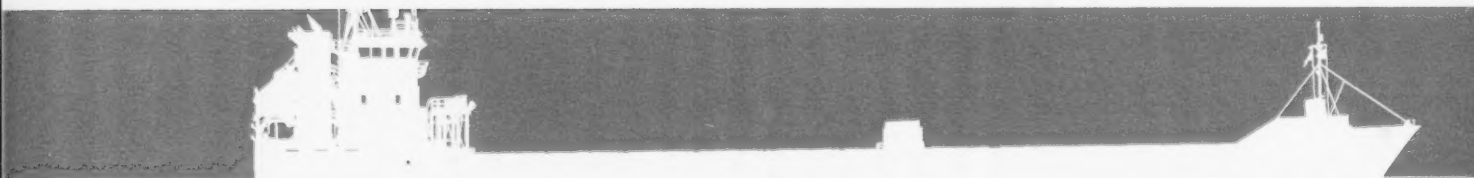
1) les organismes d'intervention seraient tenus de démontrer à Transports Canada leur capacité à intervenir lorsque plusieurs incidents se produisent en même temps;

2) tout contrat entre les organismes d'intervention et les tiers (c.-à-d., les parties extérieures au régime régit par la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*) doit inclure une disposition permettant à l'organisme d'intervention de se retirer de leurs activités d'intervention pour un tiers.

a) à tout moment de telle sorte que leur capacité à intervenir en cas de déversement provenant d'un navire ou d'une installation de manutention d'hydrocarbures (se produisant pendant les opérations de chargement ou de déchargement) avec qui ils ont conclu une entente en vertu de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, est compromise;

b) lorsqu'une entente est activée par un armateur ou un propriétaire d'installation de manutention d'hydrocarbures à la suite d'un déversement couvert en vertu de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*.

Nous prévoyons également que les organismes d'intervention concluront de façon proactive des ententes contractuelles appropriées avec des tiers pour être déchargés de leur responsabilité et couvrir les frais de leurs services.



Leadership concernant la capacité scientifique liée à la préparation et aux interventions lors de déversements d'hydrocarbures en milieu marin

Environnement Canada et Pêches et Océans Canada ont un large éventail de capacités et de compétences scientifiques qui peuvent être utilisées pour réaliser une intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires. Plus précisément, l'article 42 de la *Loi sur les océans* permet à Pêches et Océans Canada de mener des activités scientifiques liées au secteur maritime en général, et la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* permet à Environnement Canada de mener des activités environnementales et scientifiques liées à la prévention de la pollution et la protection de l'environnement et de la santé humaine.

Les capacités scientifiques comprennent la détection des déversements au moyen de la surveillance aérienne et des images satellite (programme de collaboration entre Environnement Canada et Transports Canada) afin de permettre une détection précoce et une intervention en temps opportun. De plus, Environnement Canada, avec l'aide de Pêches et Océans Canada, peut donner des conseils scientifiques au commandant sur place ou à l'agent de surveillance fédéral afin de réduire les répercussions sur l'environnement pendant et après un déversement, notamment :

- renseignements sur le devenir et le comportement de la matière déversée, modélisation de la trajectoire et de la dispersion du déversement, priorités de nettoyage et contre-mesures (dont les agents de traitement);
- prévisions et avertissements sur la météo, les glaces et l'état de la mer;
- renseignements sur la sensibilité et l'emplacement des écosystèmes et de la faune;

Facteurs – Table scientifique relative aux urgences environnementales

L'urgence ou l'incident environnemental est important sur le plan de l'environnement, de la complexité ou de la gravité;

L'incident a une composante internationale ou intergouvernementale;

La nécessité de coordonner les renseignements nuit à la capacité de l'organisme responsable de remplir son rôle de surveillance de l'intervention.

- équipes de soutien scientifique, formées en intervention d'urgence, disposant d'équipement spécialisé (instruments portables et laboratoires mobiles);
- analyses après l'urgence et conseils relatifs au rétablissement des écosystèmes;
- techniques d'évaluation du nettoyage du littoral;
- expertise sur les mammifères marins, comme les baleines et les phoques, et leur vulnérabilité aux déversements d'hydrocarbures.

Auparavant, Environnement Canada, dans son rôle de président des Équipes régionales d'intervention pour la protection de l'environnement (aussi connues sous l'acronyme ÉRIPE) n'était non seulement appelé à intervenir durant un incident, mais aussi à combler un manque de leadership et à jouer un rôle dans la préparation des intervenants de l'industrie et des organismes gouvernementaux pertinents en ce qui a trait aux renseignements techniques et scientifiques nécessaires en cas de déversements d'hydrocarbures. Les réunions annuelles de préparation des équipes régionales d'intervention pour la protection de l'environnement ont servi de plateforme pour l'échange, la détermination et la mise à jour de renseignements de secteurs vulnérables, traitant ainsi des questions environnementales régionales, et la coordination et le réseautage des organismes.

À l'heure actuelle, en cas d'urgence environnementale importante, le Centre national des urgences environnementales d'Environnement Canada à Montréal préside une Table scientifique relative aux urgences environnementales, qui a remplacé les anciennes équipes régionales sur les urgences environnementales qui existaient auparavant dans chacune des régions. Aujourd'hui, Environnement Canada peut convoquer la Table scientifique lorsqu'un ou plusieurs facteurs sont présents et lorsque l'organisme responsable le demande. Toutefois, étant donné que la Table scientifique est seulement convoquée en cas d'urgence environnementale importante, il y a eu un passage très net de la préparation à l'intervention et une réduction des ressources précédemment détenues par les équipes régionales des urgences environnementales dans tout le pays. Dans ce nouveau modèle, nous croyons qu'il y a un risque que le leadership et l'engagement nécessaire sur le plan scientifique ne soient pas disponibles pour les activités de préparation liées aux capacités scientifiques, notamment :

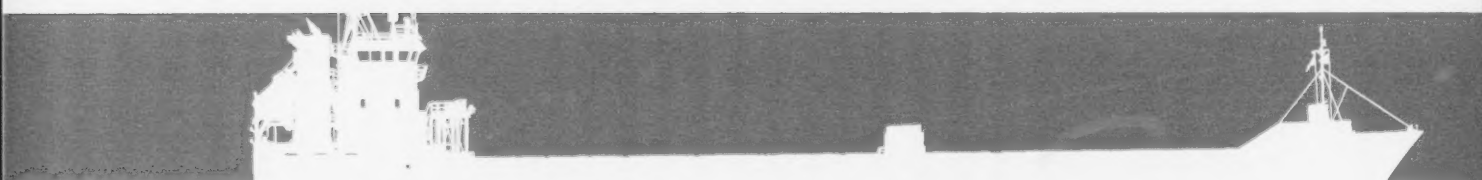
- la planification en cas de catastrophe, y compris la prestation de directives de planification pour les installations gouvernementales et privées;
- la création de nouvelles personnes-ressources interministérielles à l'échelle locale avec les intervenants;
- le renforcement et le maintien des liens entre l'industrie et le gouvernement;
- la prestation de services de formation et de sensibilisation à l'intention de l'industrie, du gouvernement et du public sur le nettoyage du littoral;

- les experts locaux sur le terrain dans les régions (les experts régionaux ont déménagé à Montréal, et peuvent actuellement fournir de l'expertise régionale; toutefois, les connaissances pourraient être perdues en raison du roulement de personnel);
- la participation des conseillers en sciences et en environnement aux exercices, et des participants intergouvernementaux pour mettre à l'essai les plans d'urgence.

RECOMMANDATION 31 :

Environnement Canada devrait renforcer son engagement à exercer un leadership en matière de conseils d'ordre scientifique et environnemental liés aux activités de préparation en cas de déversements, grâce à une participation active et soutenue à la planification d'intervention par secteur à l'échelle régionale, incluant Pêches et Océans Canada en tant que source de conseils scientifiques.

Même si dans le cadre de la Table scientifique on met davantage l'accent sur les activités d'intervention, nous craignons qu'aucun point de contact unique immédiat sur place, qui offrirait l'expertise locale nécessaire pour offrir des évaluations environnementales et scientifiques à jour et équilibrées des répercussions, des conseils et du leadership, ne soit accessible au commandant sur place. Le nouveau modèle doit être surveillé plus étroitement afin d'évaluer s'il permet d'effectuer une interprétation efficace et opportune des lignes directrices pour l'utilisation d'autres techniques d'intervention, d'obtenir des conseils sur les questions d'indicateur de résultat et d'accéder aux données du système d'information géographique (SIG) sur les questions environnementales.



De plus, les facteurs établis par Environnement Canada ne permettent pas tous de convoquer la Table scientifique lors de petits incidents. Dans de tels cas, le leadership immédiat d'Environnement Canada pour intégrer des connaissances et des efforts locaux en vue de fournir de l'expertise et des conseils d'ordre environnemental et scientifique n'est pas garanti au commandant sur place, ce qui compromet l'analyse des avantages environnementaux importants sur laquelle les décisions d'intervention en cas de déversements sont fondées. Ce leadership et cette intégration d'expertise locale devraient être établis dans le cadre du plan d'intervention par secteur.

Enfin, nous sommes d'avis que la coordination et la prestation de la capacité scientifique d'Environnement Canada seraient améliorées par sa présence sur place à la demande du commandant sur place, ce qui permettrait également de répondre aux besoins en matière de formation des membres de son personnel.

RECOMMANDATION 32 :

La Garde côtière canadienne, dans son rôle de commandant sur place ou d'agent de surveillance fédéral, devrait être autorisée à demander et à obtenir un conseiller scientifique et environnemental d'Environnement Canada sur place au cours de l'intervention afin de fournir des conseils locaux au sujet de l'environnement et de l'écologie, et un appui scientifique de la part de Pêches et Océans Canada.

Officialiser le rôle d'Environnement Canada dans le régime

Bien que les conseils d'ordre scientifique et environnemental fournis par Environnement Canada aux décideurs dans la planification et les activités d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures soient une partie essentielle aux activités canadiennes de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures, ils ne sont pas officialisés dans le régime. Considérant que les rôles et responsabilités de Transports Canada et de la Garde côtière canadienne sont définis à la partie 8 de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, le fondement législatif du régime, aucune mention n'est faite d'Environnement Canada. Étant donné l'importance de son rôle, nous aimerions renforcer le rôle explicite d'Environnement Canada dans le régime.

RECOMMANDATION 33 :

Le rôle d'Environnement Canada dans le régime devrait être officialisé en intégrant, à la partie 8 de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, sa responsabilité de fournir des conseils d'ordre scientifique et environnemental dans la planification et les activités d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires.

7. COMMUNICATION ET ENGAGEMENT

Au cours de nos consultations, nous avons remarqué les nombreux défis auxquels l'industrie et le gouvernement font face pour obtenir une approbation dans le cadre de grands projets de transport et de développement des ressources. Nous sommes d'avis que certains de ces défis peuvent être atténués en renforçant l'engagement des Canadiens à l'égard de tous les aspects de ce débat, y compris les risques et les stratégies associés aux déversements d'hydrocarbures par des navires.

Certains Canadiens doutent de la capacité du pays à prévenir les déversements d'hydrocarbures, à s'y préparer et à y intervenir en raison du manque de renseignements leur étant transmis. En fait, des événements dans d'autres modes liés à l'exploration, la production et le transport des hydrocarbures, comme les secteurs du forage en mer, des pipelines et du transport ferroviaire, ont parfois assombri les perceptions sur le régime de pollution provenant de navires. Nombreux sont ceux qui ne comprennent pas les programmes de prévention, de préparation et d'intervention en cas de déversements par des navires déjà en place, et sous-estiment alors la capacité du pays à gérer ces risques. De plus, une évaluation nationale des risques liés aux déversements par des navires n'a pas été réalisée depuis longtemps. Dans le cadre de notre examen, Transports Canada a commandé une évaluation nationale des risques, qui nous a fourni un portrait à jour des secteurs de risque au Canada. Ce type d'information, s'il est communiqué au public, aidera à établir une compréhension objective de la portée des risques liés aux déversements par des navires auxquels fait face le Canada.

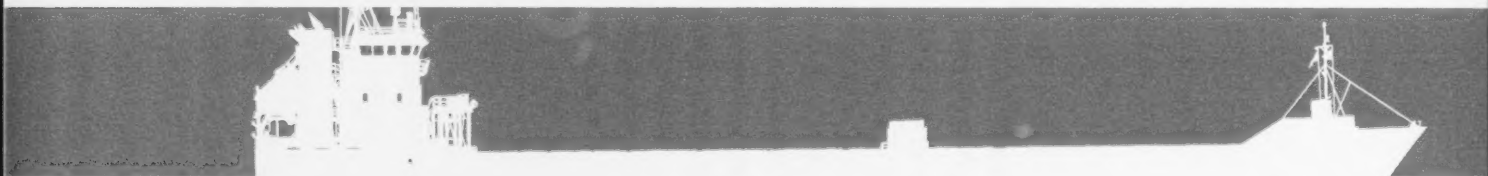
En plus de l'intégration d'un nouveau niveau de transparence au régime, il est nécessaire de mobiliser les parties intéressées, notamment les municipalités, les collectivités locales et les organisations autochtones, dans la planification en cas de déversements. Bien que la planification et la préparation des activités en cas de déversements

soient un domaine technique généralement pour les experts en la matière, il est possible d'entamer un dialogue entre les planificateurs et les personnes qui habitent ou travaillent dans les collectivités côtières, surtout si ces dernières peuvent apporter des connaissances locales uniques ou approfondies aux discussions. Notre vision de la planification d'intervention par secteur aiderait à combler cette lacune.

Sensibilisation du public : Faire passer le message

La croissance du secteur de l'énergie et du transport maritime au Canada a réorienté l'attention du public sur la capacité du gouvernement à maintenir le niveau élevé de rendement et de surveillance de la pollution en milieu marin auquel s'attendent les Canadiens. Au fil de nos consultations auprès des intervenants dans l'ensemble du pays, il est apparu évident qu'il n'y avait pas de compréhension commune des régimes réglementés en place aux fins de prévention, de préparation et d'intervention en ce qui a trait aux déversements d'hydrocarbures par des navires. En fait, nous avons entendu un consensus pour dire qu'aucune explication coordonnée et exhaustive du régime n'était accessible au public et que cela entraînait de nombreuses fausses idées au sujet de diverses composantes du régime, de leur efficacité et du risque de déversements d'hydrocarbures par des navires au Canada. Contrairement à l'opinion publique, de nombreux intervenants à qui nous avons parlé, à l'échelle nationale et internationale, considère le Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires comme étant complet et efficace.

Le public ne connaît pas suffisamment les principes fondamentaux du régime et sa structure générale, y compris les rôles et les responsabilités. Il y a un manque d'uniformité quant à la connaissance de la façon dont le « principe du pollueur-payeur »



est intégré dans l'ensemble du régime; ce qui amène certains à penser que ce sont les contribuables qui, dans le cadre du financement fédéral de la Garde côtière canadienne, couvrent le coût et la responsabilité des opérations de nettoyage. En fait, la disponibilité de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires signifie que le Canada offre une couverture plus importante que de nombreux autres pays qui font partie du régime international de responsabilité et d'indemnisation. Même si notre mandat ne comprenait pas un examen du régime de prévention des déversements d'hydrocarbures, nos consultations ont révélé un manque semblable de connaissances au sujet des mesures de prévention en place. De plus amples renseignements sur ces mesures de prévention figurent à l'appendice A.

Il est dans l'intérêt du public et du gouvernement qu'il y ait une compréhension claire de ces régimes importants pour instaurer et préserver la confiance du public relativement à la capacité de l'industrie et du gouvernement de gérer le transport sécuritaire des hydrocarbures à titre de cargaison ou de combustible. Bien que la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* permette à un organisme externe de mieux faire connaître et comprendre au grand public les questions et les mesures concernant les activités de préparation, nous sommes d'avis qu'il s'agit de la responsabilité du gouvernement et qu'elle ne devrait pas être déléguée à un organisme externe.

RECOMMANDATION 34 :

En vue de renforcer la confiance du public à l'égard du régime, Transports Canada et la Garde côtière canadienne devraient tenir régulièrement des séances de sensibilisation auprès du public pour communiquer le niveau de risque auquel fait face le Canada. Transports Canada devrait également expliquer comment les diverses composantes du système fonctionnent, notamment la prévention, la préparation, l'intervention et la responsabilité et l'indemnisation.

De plus, nous appuyons les recommandations formulées par le Comité permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles du Sénat dans son rapport intitulé : *Transporter l'énergie en toute sécurité : Une étude sur la sécurité du transport des hydrocarbures par pipelines, navires pétroliers et wagons-citernes au Canada*, afin d'accroître la transparence du régime en fournissant au public des renseignements sur les déversements.

RECOMMANDATION 35 :

Le gouvernement devrait fournir au public des renseignements sur les déversements et leurs causes en temps opportun.

Comme il a été mentionné précédemment, il y a non seulement un manque de sensibilisation au sein du grand public et de la part de certains intervenants de l'industrie, mais également de nombreuses perceptions erronées au sujet des composantes fondamentales du régime. La sensibilisation serait moins exigeante si Transports Canada pouvait faire référence à un document fondamental qui présente les éléments essentiels du régime.

Le grand public, les organisations autochtones, les municipalités, les homologues provinciaux, les partenaires internationaux et même les participants du régime tireraient profit d'une définition plus claire du régime canadien de préparation et d'intervention, ainsi que de ses ententes de responsabilité et d'indemnisation, dans un seul document. Ce document devrait déterminer et définir les principes sous-jacents du régime de préparation et d'intervention, comme le partenariat public-privé et le « principe pollueur-payeur », décrire sa structure générale et expliquer les rôles des principaux intervenants.

RECOMMANDATION 36 :

Nous recommandons que le gouvernement élabore et publie un cadre national pour les déversements d'hydrocarbures par des navires.

Conseils consultatifs régionaux

Enfin, nous aimerions formuler des commentaires sur les conseils consultatifs régionaux. En vertu de la partie 8 de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, la ministre des Transports peut établir un conseil consultatif pour tout secteur géographique du pays afin de représenter les collectivités et les intérêts qui peuvent être touchés par un déversement d'hydrocarbures éventuel. À l'heure actuelle, on compte six conseils consultatifs régionaux dans l'ensemble du pays. Ils remplissent un rôle éducatif qui, à notre avis, est mené de façon plus appropriée par le gouvernement lui-même. Le modèle de planification d'intervention par secteur exige que les organismes d'intervention tentent d'obtenir des commentaires de la part des entités provinciales, municipales et autochtones. Il exige également que les organismes d'intervention fournissent des moyens de recueillir les commentaires du public sur les plans. Les recommandations 34, 35 et 36 exigent que le gouvernement du Canada explique au public comment le régime fonctionne et fournisse des renseignements sur les déversements et les résultats des efforts d'intervention.



Photo : Pêches et Océans Canada

Les conseils consultatifs régionaux remplissent également une deuxième fonction importante : fournir des conseils à la ministre des Transports relativement au niveau adéquat de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures dans chaque région. Nous estimons que cette approche n'est pas optimale pour fournir des conseils d'experts sur le caractère adéquat du régime de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures dans chaque région. S'il est mis en œuvre efficacement, le modèle de planification d'intervention par secteur, y compris son exigence d'une participation accrue, ainsi que d'une coordination fédérale renforcée qui résultera du comité interministériel, offrira au gouvernement les moyens nécessaires pour obtenir des commentaires et une participation. De plus, dans le cadre de notre recommandation relativement à la création d'un comité interministériel de la haute direction, nous suggérons que le comité ait le mandat de faire en sorte que des examens cycliques d'éléments précis du régime soient effectués et d'en rendre compte aux ministres.

RECOMMANDATION 37 :

Le gouvernement devrait démanteler les conseils consultatifs régionaux.



8. AMÉLIORATION CONTINUE

Les meilleurs programmes de sécurité au monde sont dans une catégorie à part grâce à un engagement d'amélioration continue. Un Régime de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures de classe mondiale devrait être orienté par des évaluations et des rétroactions régulières. Pour ce faire, il faut écouter les intervenants. Nous avons encouragé ce type d'engagement dans le chapitre précédent.

Pour assurer l'amélioration continue, les partenaires fédéraux doivent s'engager à examiner régulièrement les programmes faisant partie du Régime. Le comité interministériel de la haute direction pourrait saisir l'occasion et jouer un rôle fort de gérance en s'assurant que le Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires continue de satisfaire aux besoins du pays. Des administrateurs forts doivent s'assurer d'examiner le rendement des aspects essentiels du Régime et de fournir une expertise adéquate pour aider à déceler et régler les problèmes systémiques.

En s'engageant à soutenir l'amélioration continue du Régime, le gouvernement pourra évaluer les effets des changements économiques et sociaux importants sur le Régime, et il pourra déterminer si des adaptations au Régime seront nécessaires. En cas de changements importants dans les tendances, des évaluations des risques fourniront au gouvernement et à l'industrie tous les renseignements nécessaires pour améliorer rapidement le Régime. Grâce au présent examen, nous avons relevé des préoccupations sur la collecte et la gestion des types de renseignements qui seraient utilisés directement dans les évaluations et les décisions liées à la préparation et à l'intervention. Le gouvernement et l'industrie auront besoin de données relatives aux déplacements des navires, au transport des hydrocarbures et aux tendances en matière de déversements, ainsi que des renseignements sur les points sensibles clés liés aux déversements d'hydrocarbures sur le plan environnemental et

économique. Nous avons remarqué que même si le gouvernement recueille actuellement ces renseignements et les analyse, il existe de nombreuses lacunes qui nécessitent une attention, notamment en ce qui a trait à l'uniformité et à l'échange de renseignements entre les ministères fédéraux. Le gouvernement devrait mettre en place de meilleures structures afin d'être en mesure d'évaluer continuellement le rendement du Régime et de le modifier au besoin pour tenir compte des possibilités et des défis de l'avenir.

En dernier lieu, il est à noter que le Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires serait renforcé par l'intégration de la recherche et du développement de pointe. Il y a actuellement une absence de coordination et de progrès dans ce domaine et nous soulignons les possibilités de partenariats entre l'industrie et le gouvernement.

Examens réguliers du Régime

Dans notre examen, nous avons soulevé que le Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires n'a relativement pas changé en vingt ans, même s'il y a eu des changements concernant la densité du trafic maritime, les volumes d'hydrocarbures transportés, les types de produits transportés, les outils et les technologies d'intervention, ainsi que la tolérance au risque. Un examen régulier des programmes du gouvernement à l'appui de la prévention, de la préparation et des interventions en cas de déversements d'hydrocarbures causé par les navires, y compris la responsabilité et l'indemnisation, est un préalable central du maintien de l'efficacité du Régime du Canada.

En appliquant notre recommandation qui consiste à établir un comité interministériel de la haute direction pour assurer la gérance du Régime, le gouvernement peut améliorer continuellement la capacité du Canada en matière de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures causé par les navires. Nous

prévoyons que ce comité interministériel dirigera des examens en faisant appel à une expertise indépendante. Les examens devraient se concentrer sur le rendement des aspects critiques du Régime et relever tout problème systémique. Les examens devraient également tenir compte des leçons retenues à l'échelle internationale et comparer les programmes canadiens à leurs équivalents dans d'autres pays.

Le comité interministériel ciblerait des aspects particuliers du Régime à examiner de manière à ce qu'après un cycle de quelques années, tous les aspects du Régime auront été examinés et les propositions d'amélioration auront été portées à l'attention du gouvernement. Le modèle de planification d'intervention par secteur que nous proposons est un nouveau processus qui comprend beaucoup de modifications à gérer. Sa mise en œuvre éventuelle donnera lieu inévitablement à des défis. Afin de s'assurer que ces défis sont bien traités, le modèle devrait être examiné après quelques années pour déterminer si des améliorations ou des modifications sont nécessaires.

Nous avons également noté plus tôt notre préoccupation concernant la capacité du gouvernement de fournir des conseils scientifiques et environnementaux en cas de déversements. Le gouvernement devrait examiner l'efficacité du comité scientifique dirigé par Environnement Canada lorsqu'il aura existé depuis quelques années. D'autres éléments du Régime devront être examinés de la même manière, selon la détermination du comité interministériel.

RECOMMANDATION 38 :

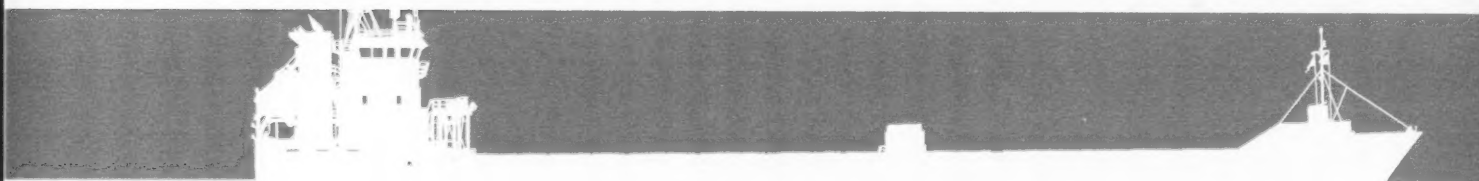
Le comité interministériel de la haute direction devrait régulièrement nommer des experts pour effectuer des examens détaillés d'aspects précis du Régime et faire un rapport à leur ministre respectif.

Gestion des données

Pour qu'un processus décisionnel efficace soit possible, il faut que de l'information à jour et détaillée soit disponible. Cela vaut tant pour la préparation que pour l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures. Par exemple, des renseignements sur les déplacements de navires et l'historique en matière de déversements sont importants lorsqu'il faut déterminer la probabilité, les effets possibles et le risque général de déversements d'hydrocarbures en eaux canadiennes. Toutefois, nous avons remarqué que les parties participant au processus décisionnel n'ont pas toujours accès à des renseignements ou à des données fiables et à jour.

Nous avons appris que bien que la Garde côtière canadienne recueille des renseignements sur les déplacements des navires, ils ne sont pas accessibles dans un format que les ministères impliqués peuvent aisément intégrer dans des évaluations des risques ou des analyses statistiques. Il faut améliorer la collecte de données sur les déplacements des navires visés par le Régime. Il s'agit de renseignements importants pour comprendre si des tendances justifient une évaluation des risques nouvelle ou mise à jour, et des éléments essentiels connexes.

Dans le même ordre d'idée, nous avons relevé des éléments préoccupants dans les systèmes utilisés par le gouvernement pour assurer le suivi des données historiques sur les déversements d'hydrocarbures. Un déversement causé par un navire dans les eaux canadiennes doit être signalé à la Garde côtière canadienne pour qu'elle consigne l'événement dans le Système de rapports d'incidents de pollution marine et qu'elle enregistre les incidents et les mesures d'intervention et en assure le suivi. Ce système vise à recueillir les données sur les incidents, notamment la taille, l'emplacement, la date et le résultat du déversement. Le *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable de l'automne 2010* a permis de déterminer



que la base de données de la Garde côtière canadienne ne recueillait pas clairement et uniformément les renseignements sur le niveau d'effort déployé par la Garde côtière pour intervenir en cas de déversements. De plus, cette base de données ne comprend pas les résultats des efforts d'intervention (p. ex., la quantité estimée d'hydrocarbures récupérés), les impacts environnementaux des déversements ni les évaluations après incident. En conséquence, la base de données ne peut pas fournir un portrait détaillé de l'historique des déversements en eaux canadiennes, ce qui est un élément important des évaluations des risques et une source d'information précieuse pour l'analyse des tendances et l'amélioration des techniques d'intervention en cas de déversements.

Il serait important de fonder les activités d'évaluation des risques, de prévention et de préparation pour l'avenir sur des renseignements plus fiables et détaillés. Il serait particulièrement important d'obtenir des renseignements sur les causes des déversements afin de créer des plans d'intervention par secteur qui reflètent les conditions locales et les dangers.

RECOMMANDATION 39 :

La Garde côtière canadienne devrait travailler en étroite collaboration avec Transports Canada afin d'améliorer la collecte des renseignements sur les déversements causés par les navires et sur les déplacements des navires dans les eaux canadiennes, et de mettre en œuvre des mesures d'assurance de la qualité convenables pour assurer l'exactitude des données consignées.

RECOMMANDATION 40 :

La Garde côtière canadienne devrait régulièrement analyser les données sur les déversements conjointement avec Transports Canada afin de déterminer les leçons retenues et d'améliorer le Régime.

La cartographie des milieux sensibles est un autre exemple d'information dont le processus décisionnel doit être pris en compte dans les phases de préparation et d'intervention. Les cartes des milieux sensibles indiquent l'emplacement des ressources biologiques, et socioéconomiques importantes. Au Canada, la collecte de données pour établir la cartographie des milieux sensibles est actuellement menée par diverses organisations, notamment Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, des ministères provinciaux, l'industrie pétrolière et les organisations d'intervention.



Environnement Canada tient à jour le Système de gestion des urgences environnementales (également appelé E2MS) national, lequel incorpore plusieurs ensembles de données géospatiales dans une application Web pour appuyer des interventions efficaces en cas d'urgence environnementale au Canada. Le système pourrait devenir une bonne source d'information, mais Environnement Canada a indiqué que beaucoup de données sont périmées et ne couvrent pas l'ensemble du pays. De plus, les ententes sur l'échange de renseignements entre Environnement Canada et certains ministères fédéraux et organisations non gouvernementales interdisent la communication des renseignements aux autres ministères fédéraux, aux autres ordres de gouvernement ou aux organisations d'intervention aux fins d'intervention en cas d'urgence.

La planification d'intervention par secteur dépend d'une solide compréhension de la région géographique des milieux sensibles. Environnement Canada, à titre de ministère directeur lorsqu'il faut fournir des conseils scientifiques pour la préparation et l'intervention en cas de déversements causés par les navires, devrait recueillir des renseignements sur milieux sensibles pour chaque secteur d'intervention avec l'appui de Pêches et Océans Canada. Les intervenants, les autres ordres de gouvernement et le public devraient avoir accès à ces renseignements.

RECOMMANDATION 41 :

Environnement Canada, en collaboration avec Pêches et Océans Canada, devrait recueillir et compiler les renseignements sur les milieux sensibles pour chaque secteur d'intervention et les rendre accessibles au public.

Inventaire national des ressources d'intervention en cas de déversements

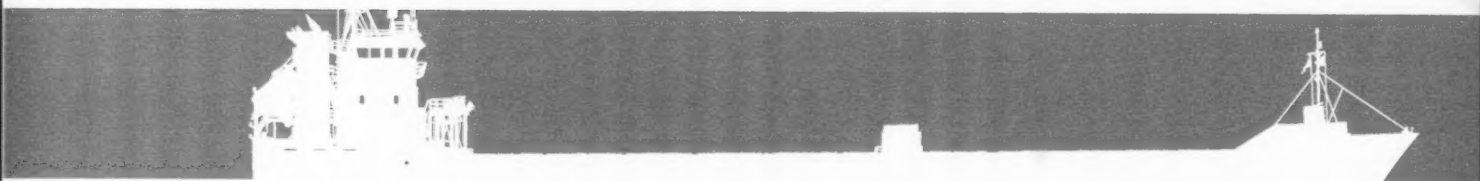
Dans un incident, le commandant sur place doit avoir accès à des renseignements exacts, opportuns et pertinents afin d'être informé sur l'ensemble de l'intervention et de prendre des décisions opérationnelles et stratégiques. Dans le cas d'un déversement d'hydrocarbures important, un des renseignements importants nécessaires est un inventaire complet de toutes les ressources d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures disponibles. Cet inventaire ferait partie intégrante d'un système de commandement en cas d'incident, de manière à faciliter la planification et la coordination efficace de la logistique liée à l'intervention.

Actuellement, le programme d'intervention environnementale de la Garde côtière canadienne utilise un processus de gestion du cycle de vie pour assurer un état de préparation uniforme et efficace à l'échelle nationale. Bien que les organisations d'intervention publient une liste de tout leur matériel disponible sur leur site Web, ces listes n'ont pas été incorporées dans une liste globale de l'inventaire des ressources d'intervention à l'échelle nationale. Cette absence de renseignements uniformisés pourrait représenter un problème important pour le commandant sur place dans les déversements à grande échelle.

De plus, afin de se préparer de manière efficace pour une intervention en cas de déversements d'hydrocarbures, il faut s'assurer que les ressources pertinentes d'intervention en cas de déversements sont disponibles. Un inventaire national permettrait aux organisations d'intervention et à la Garde côtière canadienne de déterminer les ressources actuellement disponibles et à établir un ordre de priorité pour les ressources supplémentaires requises.

RECOMMANDATION 42 :

La Garde côtière canadienne devrait créer et tenir à jour un inventaire des ressources d'intervention en cas de déversements comprenant les ressources appartenant aux organismes d'intervention, aux installations de manutention d'hydrocarbures et aux plateformes pétrolières et gazières extracôtières partout au pays. Le nouveau système devrait comprendre des données à jour sur l'équipement d'intervention et il devrait être mis à jour pour tenir compte du déplacement ou du transfert de l'équipement.



Surveillance après incident

Lorsque ce qui peut être raisonnablement accompli dans le cadre d'une intervention est réalisé, la période de rétablissement après accident peut commencer. Durant cette période, le milieu naturel retourne à son état antérieur au déversement. Le rétablissement d'un milieu naturel peut être un long processus qui dépend de nombreux facteurs. Cette étape peut être marquée par d'autres périodes de dégradation à mesure que des hydrocarbures qui n'ont pas été récupérés ou dispersés atteignent graduellement les rives, ou que des hydrocarbures peuvent refaire surface à partir du fond marin. Dans chaque cas, les variables seront différentes, tant au chapitre des délais pour la récupération que pour le degré d'intervention raisonnable pour aider le processus de récupération.

Notre examen a révélé que ni l'industrie ni le gouvernement ne semblent avoir un processus officiel en place pour surveiller le rétablissement à long terme de l'environnement. L'organisme à qui revient la responsabilité, la durée et les types de ressources ne sont pas clairs. Le gouvernement peut jouer un rôle en effectuant la surveillance du rétablissement après l'incident avec pour objectif d'en apprendre plus sur les répercussions des déversements ainsi que les impacts à long terme des techniques d'intervention utilisées en cas de déversements.

RECOMMANDATION 43 :

Le gouvernement devrait assurer une surveillance de l'environnement après l'incident pour évaluer toute répercussion possible à long terme des déversements d'hydrocarbures et pour s'assurer que les leçons du passé sont retenues en ce qui concerne la préparation et l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures de manière à diminuer les conséquences environnementales et socioéconomiques des déversements.

Épaves potentiellement polluantes dans les eaux canadiennes

On estime que des milliers d'épaves jonchent les milieux marins du Canada. Elles sont là, oubliées, jusqu'à ce que la corrosion renouvelle leur danger potentiel pour les milieux marins. Ce ne sont pas toutes les épaves qui posent le même risque pour les milieux marins. Des facteurs comme l'emplacement, l'âge, l'état du navire et la présence de polluants à bord, contribuent au risque de pollution marine.

La Garde côtière canadienne joue un rôle réactif quant aux épaves en assurant la surveillance, en éliminant les polluants et en rapiécant les navires naufragés. Une bonne compréhension des dangers des épaves, y compris leur emplacement, leur état, le type de polluants à bord et leur quantité, pourrait entraîner une stratégie nationale de gestion proactive des risques.

RECOMMANDATION 44 :

Le gouvernement devrait effectuer une évaluation des risques des épaves dans les eaux canadiennes pour déterminer les sources de pollution potentielles et pour éclairer les futures décisions stratégiques.

Coordination de la recherche et du développement

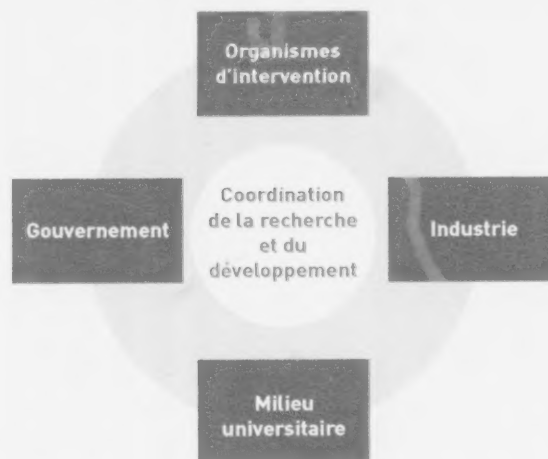
La science et la technologie liée au transport des hydrocarbures et aux interventions en cas de déversements ont fait des progrès importants durant les dernières décennies. Nous estimons que bien que certains aspects du Régime ont suivi ces développements, le Canada a pris du retard par rapport aux chefs de file comme la Norvège et la France. Ce retard est attribuable à un manque général d'investissement dans la recherche et le développement, ainsi qu'au manque de coordination entre l'industrie et le gouvernement concernant les priorités en recherche.

Le gouvernement du Canada devrait travailler de près avec l'industrie pour établir un programme de recherche et de développement national pour la préparation et l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures. Le programme devrait être cofinancé par l'industrie et le gouvernement, et un processus de collaboration auquel participe le milieu universitaire devrait être utilisé pour établir les priorités de recherche. À l'instar du régime lui-même, nous voyons ce programme comme un partenariat entre l'industrie et le gouvernement.

Remarque relative à la recherche scientifique sur les produits pétroliers non conventionnels

Nous savons qu'Environnement Canada et Pêches et Océans Canada effectuent de la recherche scientifique sur les déversements de produits pétroliers non conventionnels. Nous attendons avec intérêt le dépôt de leur(s) rapport(s) durant la seconde phase de nos délibérations, car leurs analyses orienteront probablement de nombreuses priorités de recherche et de développement.

Nous prévoyons que ce programme chercherait également à utiliser les travaux effectués à l'échelle internationale sur la préparation et l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures. Dans le cadre du programme, des partenariats devraient être établis avec d'autres pays en tête de file afin de se tenir à jour en ce qui concerne les progrès et les nouvelles technologies sur la scène internationale.



RECOMMANDATION 45 :

Le gouvernement du Canada devrait collaborer avec l'industrie afin d'établir et de financer conjointement un programme de recherche et de développement canadien pour la préparation et l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures. Les priorités de recherche devraient être déterminées grâce à la collaboration entre l'industrie, le gouvernement et le milieu universitaire.

9. CONCLUSION

Les principes fondateurs du Régime, comme le modèle de prestation public-privé et le concept de pollueur-payeur, restent au cœur de la préparation et de l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures causé par les navires du Canada. Nous avons établi de nombreuses recommandations qui renforceraient la capacité du Canada en matière de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures causé par les navires. Nous avons formulé des recommandations pour renforcer le régime de responsabilité et d'indemnisation du Canada pour les déversements d'hydrocarbures causé par les navires. Nous avons également formulé des recommandations pour améliorer le leadership et la gérance du Canada concernant le Régime, ainsi que pour améliorer les communications et l'engagement avec les Canadiens sur ces questions importantes. Finalement, nous avons formulé des recommandations qui feraient en sorte que le Régime du Canada continue à s'améliorer et à servir de modèle à l'échelle mondiale.

Au cours des prochains mois, nous nous pencherons sur la deuxième phase de notre examen, qui portera sur les exigences en matière de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures dans les eaux canadiennes au nord du 60^e parallèle, ainsi que sur les difficultés associées au traitement des déversements de substances nocives et potentiellement dangereuses dans les milieux marins.

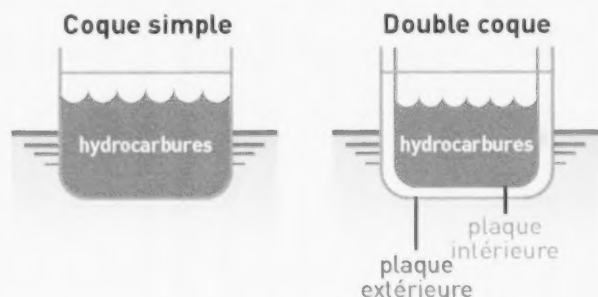
APPENDICE A – SÉCURITÉ MARITIME ET PRÉVENTION DES DÉVERSEMENTS

Un vaste éventail de mesures de sécurité maritime est en place pour assurer la sécurité du transport maritime au Canada. Ces mesures sont également le meilleur rempart contre les déversements d'hydrocarbures causé par les navires au Canada. La prévention des déversements d'hydrocarbures au pays est en bonne position en raison de la réglementation fédérale robuste en matière de sécurité et de pratiques novatrices de l'industrie. Ces mesures de prévention ont contribué au fait que le Canada n'a pas subi de déversement important d'hydrocarbures depuis la mise en place du Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires, en 1995. Au cours de la dernière décennie, malgré les augmentations du nombre et de la taille des navires-citernes, la fréquence des déversements a diminué, et lorsqu'un déversement s'est produit, la quantité d'hydrocarbures rejetés a diminué de 75 % en moyenne à l'échelle mondiale³⁰.

Chaque déplacement, à destination, en provenance ou au sein du Canada, d'un navire, qu'il s'agisse d'un porte-conteneurs, d'un navire-citerne transportant du pétrole brut, ou d'un autre type de navire, est assujéti à de nombreuses exigences et dispositions réglementaires sur la sécurité. Le Canada est signataire de plusieurs conventions négociées sous l'égide de l'Organisation maritime internationale, comme la *Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires* (MARPOL), la *Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer* (Convention SOLAS), ainsi que le *Code international de gestion pour la sécurité de 1998*, qui prévoient des normes plus rigoureuses que jamais sur la gestion et l'exploitation en sécurité des navires et la prévention de la pollution.

Le gouvernement canadien met en œuvre ces normes de sécurité mondiales au moyen de dispositions

réglementaires qui régissent la conception, la construction et l'exploitation des navires construits au Canada ou qui sont exploités en eaux canadiennes. Les navires-citernes sont assujétiés à des normes et à un examen supplémentaire. Dans le cadre de ces normes mondiales, le Canada exige que tout navire-citerne exploité en eaux canadiennes soit à double coque³¹ afin de réduire au minimum la quantité d'hydrocarbures qui seraient rejetés en cas de brèche de la coque. Depuis le début des années 1990, grâce à l'introduction progressive des navires à double coque dans le contexte mondial, le nombre moyen de déversements de plus de 700 tonnes des navires-citernes à l'échelle de la planète a diminué d'environ 7,8 déversements par année à 1,7 déversement par année³². Le Canada réglemente la certification des équipages de ces navires pour veiller à ce qu'ils soient bien formés et aptes sur le plan médical.



En plus des normes canadiennes et internationales sur la sécurité, le Oil Companies International Marine Forum exige que tous les navires-citernes appartenant à ses membres, ou exploités ou affrétés par ses membres, respectent les exigences de plusieurs programmes de sécurité, notamment le *Ship Inspection Report Programme*³³, le *Enhanced*

30 IHS Cera, « Assessing Marine Transport for Oil Sands on Canada's West Coast » (évaluation du transport maritime du pétrole des sables bitumineux à partir de la côte Ouest), p. 5.

31 Cette exigence s'applique à tous les navires-citernes qui ont été construits depuis le 1^{er} juillet 1993.

32 « Oil Tanker Spill Statistics 2012 » site Web de l'International Tanker Owners Pollution Federation (ITOPF), http://www.itopf.com/news_and_events/documents/StatsPack.pdf

33 Plus de 180 000 rapports d'inspection (suite à un protocole d'inspection uniforme) ont été soumis à ce programme volontaire de l'industrie.

Survey Programme, le *Condition Assessment Program* et les règles de gestion de navire-citerne et d'autoévaluation pour les exploitants de navires. Le respect de ces programmes et règlements par les propriétaires de navires est vérifié au moyen d'inspections appelées « acceptation des navires-citernes ».

Diverses exigences permettent également d'assurer l'exploitation sécuritaire des navires en mer. L'utilisation de la technologie dans les activités maritimes s'est avérée vitale pour aider à réduire les erreurs humaines, les incidents et les déversements à l'échelle mondiale. Pêches et Océans Canada fournit une foule de dispositifs et de systèmes, externes aux navires, pour aider les marins à déterminer la position et le cap, à signaler les dangers ou les obstructions, ou à marquer l'emplacement des routes privilégiées. Par exemple, la Garde côtière canadienne entretient un vaste réseau de plus de 17 000 aides à la navigation servant à faciliter la circulation sécuritaire des navires.

Lorsque les navires se trouvent dans les eaux canadiennes, diverses mesures sont mises en œuvre pour assurer leur circulation sécuritaire dans les régions côtières. Afin de réduire les risques à la navigation le long du littoral canadien, Transports Canada et les ports locaux mettent en œuvre diverses politiques qui régissent les déplacements des navires. Il y a quatre administrations de pilotage dans diverses régions du pays qui offrent des services de pilotes locaux expérimentés afin d'aider les navires à traverser les eaux canadiennes en sécurité. Les services de pilotage sont obligatoires dans les régions où le risque est élevé.

Des mesures additionnelles sont en place sur la côte Ouest, notamment une zone d'exclusion volontaire des navires-citernes pour les navires-citernes chargés en transit vers l'état de Washington depuis l'Alaska et une politique de Transports Canada qui empêche les navires-citernes de plus de 40 000 tonnes de port en lourd d'emprunter la partie sud du Passage de l'Intérieur, notamment le détroit de Johnstone et le passage Discovery.

Il existe également des exigences selon lesquelles les navires-citernes doivent être escortés par des remorqueurs lorsqu'ils circulent dans certaines régions, comme lorsqu'ils sont en transit dans le détroit de Haro et le passage Boundary à la côte Ouest, et lorsqu'ils entrent dans les principaux ports comme ceux de Vancouver, de Saint John et de Québec ou qu'ils les quittent. Les administrations portuaires ont des pouvoirs additionnels liés à l'expédition, à la navigation, au transport de personnes et au transport, la manutention et l'entreposage de biens. Par exemple, elles peuvent mettre en œuvre des mesures de contrôle de la circulation et recueillir des droits. Les maîtres de port peuvent également ordonner que les navires soient escortés ou remorqués, s'ils jugent que c'est nécessaire.

Le Canada assure également le suivi des navires en transit dans les eaux canadiennes et les surveille. Un programme à cet effet est le Programme national de surveillance aérienne. Les trois aéronefs spécialisés du programme patrouillent les trois océans du Canada, les Grands Lacs et la Voie maritime du Saint-Laurent, et ils surveillent les navires en transit tout en tentant de repérer les rejets illégaux. En 2011-2012, les équipages ont observé plus de 12 000 navires et détecté 135 événements de pollution. Environnement Canada participe également au programme de la Surveillance intégrée de la pollution par satellite (SIPPS), lequel utilise l'analyse d'images satellitaires pour détecter les déversements



Photo : Paul Minnaar



d'hydrocarbures. Entre 2010 et 2011, le SIPPS a analysé 972 images et détecté 18 déversements possibles. Lorsque des organismes de réglementation ont des preuves d'infractions de pollution illégale, ils ont le pouvoir de poursuivre en justice les contrevenants ou d'infliger des sanctions administratives pécuniaires, qui sont un outil d'application de la loi non criminel pouvant servir à régler des incidents de pollution. Depuis 2003-2004, les preuves recueillies par le Programme national de surveillance aérienne ont permis de porter 34 accusations à la suite de 29 incidents, et environ 1,86 M\$ en amendes ont été infligés après des poursuites réussies. La preuve montre clairement que le Programme national de surveillance aérienne et le programme de la Surveillance intégrée de la pollution par satellite continuent à dissuader fortement la pollution causée par les navires.

À l'arrivée d'un navire dans un port canadien, Transports Canada l'inspecte en détail et s'assure qu'il respecte les normes élevées tant nationales qu'internationales. Le Canada et de nombreux autres pays participent au programme de contrôle des navires par l'État du port, qui est un programme d'inspection en vertu duquel les navires étrangers entrant dans les ports canadiens sont examinés et inspectés afin de s'assurer qu'ils respectent les principales conventions maritimes internationales. Les navires qui ne respectent pas les normes de sécurité sont détenus jusqu'à ce que leurs lacunes soient corrigées, ce qui permet de s'assurer que seuls les navires qui respectent les normes de sécurité les plus élevées circulent dans les eaux

canadiennes. En 2011, les inspecteurs maritimes ont effectué 1033 inspections, constaté 431 lacunes et détenu temporairement 34 navires³⁴. Parmi les navires inspectés 358 étaient des navires-citernes, 147 de ceux-ci transportaient des hydrocarbures et seulement deux d'entre eux ont été détenus : un navire-citerne et un transporteur de produits chimiques. Les inspecteurs de la Sécurité maritime sont également chargés de l'inspection des navires battant pavillon canadien, en vertu du contrôle par l'État du pavillon. En dernier lieu, Transports Canada administre un programme de « navires d'intérêt particulier » où il cible certains navires étrangers qui ne sont plus autorisés à entrer dans les ports des partenaires étrangers. Le programme permet à Transports Canada de limiter ses inspections aux navires qui sont plus susceptibles de ne pas respecter les normes de sécurité et les exigences réglementaires.

La mise en place de ces nombreuses mesures de prévention a considérablement contribué à diminuer le nombre d'incidents qui se produisent dans les eaux canadiennes en agissant d'abord comme première ligne de défense contre la pollution causée par les navires. Les investissements continus du gouvernement dans la sécurité maritime, comme ceux annoncés en mars 2013 continueront à renforcer la prévention des déversements d'hydrocarbures au Canada.

34 « Contrôle des navires par l'État du port - TP 13595 - Rapport annuel », Site web de Transports Canada, octobre 2017, http://www.tc.gc.ca/fra/securitemaritime/tp_13595_menu_4718.htm

APPENDICE B – BIOGRAPHIES DES MEMBRES DU COMITÉ D'EXPERTS SUR LA SÉCURITÉ DES NAVIRES-CITERNES



Gordon Houston **Président du comité**

Le capitaine Gordon Houston était président et chef de la direction de l'Administration portuaire de Vancouver Fraser. Il a étudié au campus nautique de l'Université d'Édimbourg, où il a reçu la désignation de capitaine au long cours en 1975. Il détient également un diplôme en sciences nautiques du Aigburth Nautical College. Après une carrière en mer échelonnée sur trois décennies, le capitaine Houston s'est joint à la Société du port de Prince Rupert en 1988, à titre de capitaine du port. Par la suite, il a été embauché par l'Administration portuaire de Vancouver pour occuper successivement les postes de capitaine de port adjoint et, capitaine du port. À ce titre, il a représenté le port au cours de l'élaboration du Régime actuel de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures causé par les navires du Canada.

En 1996, le capitaine Houston a gravi les échelons du port en devenant vice-président, opérations. Après cinq ans à ce poste, il a été nommé président et chef de la direction de l'Administration portuaire de Vancouver, où il a supervisé la fusion des trois ports du Lower Mainland.



Richard Gaudreau **Membre du comité**

M. Gaudreau a pratiqué le droit de 1969 à la fin de 2012. Son expérience comprend des activités liées au droit maritime, surtout l'achat/la vente/le financement et l'affrètement de navires, la responsabilité des transporteurs, le droit de l'environnement, les collisions, le sauvetage et tous les aspects de l'assurance maritime et de l'assurance Protection et Indemnisation (P et I). Certaines de ces activités touchent le domaine du commerce international. Par ailleurs, il possède une vaste expérience des tribunaux canadiens et québécois, y compris la Cour suprême du Canada.

M. Gaudreau a présidé plusieurs organisations maritimes québécoises et canadiennes, y compris la Société de développement économique du Saint-Laurent. Il a participé à de nombreux arbitrages, autant à titre d'avocat qu'à titre d'arbitre. Il a également présidé de nombreuses enquêtes publiques en plus d'avoir étudié et participé à la rédaction de lois et de règlements liés aux domaines maritime et portuaire au Canada et à l'étranger.

De 2000 à 2010, M. Gaudreau a offert des cours d'enseignement supérieur sur la gestion des transports maritimes à l'Université du Québec à Rimouski. Il a occupé le poste de lieutenant de vaisseau dans la Réserve navale canadienne. M. Gaudreau fut un membre actif de la Coalition nationale sur le Programme de recouvrement des coûts de la Garde côtière et de l'Association du Barreau canadien.



Michael Mackay Sinclair **Membre du comité**

M. Michael Sinclair est l'ancien directeur de l'Institut océanographique de Bedford à Dartmouth en Nouvelle-Écosse. Il est titulaire d'un doctorat en océanographie de la Scripps Institution of Oceanography de l'Université de Californie, et a étudié à Queen's University de Kingston en Ontario et à la Southampton University au Royaume-Uni, où il a respectivement obtenu un baccalauréat et une maîtrise.

Après avoir occupé des postes à la Scripps Institution of Oceanography et à l'Université du Québec à Rimouski, M. Sinclair s'est joint à l'Institut de Bedford en 1978. En 1988, il a été nommé au poste de directeur, Direction des sciences biologiques du ministère des Pêches et des Océans à l'Institut de Bedford. En 2000, M. Sinclair est devenu directeur de l'Institut de Bedford et directeur régional des Sciences, Région des Maritimes, pour le ministère des Pêches et des Océans.



APPENDICE C – LIGNES DIRECTRICES ET MANDAT DU COMITÉ CHARGÉ DE L'EXAMEN DU RÉGIME CANADIEN DE PRÉPARATION ET D'INTERVENTION EN CAS DE DÉVERSEMENTS D'HYDROCARBURES PAR DES NAVIRES

Contexte

À la suite du déversement d'hydrocarbures de l'*Exxon Valdez* et des inquiétudes croissantes de la population à l'égard du milieu marin, le gouvernement du Canada a nommé le Comité d'examen public des systèmes de sécurité des navires-citernes et de la capacité d'intervention en cas de déversements causé par les navires (Comité Brander-Smith) en juin 1989. Le Comité composé de trois membres s'est vu confier le mandat d'examiner et d'évaluer : i) les mesures actuellement prises pour assurer le transport sécuritaire d'hydrocarbures et de produits chimiques par navire-citerne et chaland-citerne dans les eaux canadiennes; ii) la capacité du Canada à intervenir advenant un déversement de ces produits en milieu marin; et iii) les lois et les conventions canadiennes et internationales régissant le transport des hydrocarbures et des produits chimiques, notamment les dispositions visant l'indemnité pour les dommages découlant des déversements.

Le gouvernement a mis en œuvre bon nombre des recommandations du Comité, ce qui a mené à l'élaboration de l'actuel Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires. Bien que le régime ait répondu aux besoins existants, la dynamique du transport des hydrocarbures a beaucoup évolué depuis cette époque; les expéditions d'hydrocarbures ont considérablement augmenté, de même que le transport de polluants potentiels comme le gaz naturel liquéfié et d'autres substances nocives et potentiellement dangereuses. Ces changements, tout comme les nouveaux terminaux maritimes que l'on propose de construire sur la côte Ouest du Canada, représentent une bonne occasion de procéder à l'examen de l'actuel Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires.

Dans le budget de 2012, du financement était prévu pour une série de mesures visant à créer un régime de préparation et d'intervention de classe mondiale associé à la sécurité des navires-citernes. Un des éléments clés de ces mesures sera la création d'un comité d'examen qui examinera l'actuel Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires et formulera au gouvernement du Canada des recommandations sur l'élaboration d'un régime de classe mondiale en matière de sécurité des navires-citernes, et de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures.

Composition du comité d'examen

Le comité d'examen sera composé d'un président et de deux autres membres. Les candidats nommés devront posséder un éventail de connaissances techniques, juridiques ou pratiques en matière de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures causé par les navires. Des conseillers spéciaux pourront également être nommés pour appuyer les travaux du comité d'examen au nord du 60^e parallèle de latitude nord et l'aider à faire participer les groupes autochtones à l'examen. Le président et les membres du comité d'examen travailleront à temps partiel, mais devront peut-être travailler à temps plein au cours de certaines étapes du projet.

Portée de l'examen

Le comité d'examen a pour mandat de réaliser un vaste examen du régime actuel se rapportant aux installations de manutention d'hydrocarbures ainsi qu'à la préparation et à l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires. Le comité d'examen évaluera la structure du régime, la fonctionnalité et l'efficacité et l'efficience générale du système, en plus d'analyser les critères relatifs

aux substances nocives et potentiellement dangereuses, ce qui comprend le gaz naturel liquéfié. Il examinera également les liens à l'égard du régime de responsabilité et d'indemnisation en matière maritime. Une fois l'examen terminé, le comité d'examen présentera au ministre des Transports, pour examen, ses conclusions et recommandations sur la manière d'améliorer le Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires, pour en faire un régime de classe mondiale.

L'examen comportera deux volets. Le premier volet portera principalement sur le régime actuellement en place au sud du 60^e parallèle de latitude nord, tandis que le deuxième volet sera axé sur les exigences nécessaires dans l'Arctique et sur un examen national des exigences rattachées aux substances nocives et potentiellement dangereuses, ce qui comprend le gaz naturel liquéfié.

Éléments de l'examen

Examen de la préparation et de l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires

– Le comité d'examen réalisera un vaste examen du régime actuel se rapportant aux installations de manutention d'hydrocarbures ainsi qu'à la préparation et à l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires. À la suite de l'examen, le comité d'examen rédigera deux rapports et présentera ses conclusions ainsi que toutes ses recommandations pertinentes au ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités. L'examen évaluera les éléments suivants :

- **Capacité actuelle de 10 000 tonnes** – déterminer si la capacité d'intervention réglementée actuelle de 10 000 tonnes constitue une norme de classe mondiale, de même que les coûts et les avantages liés à la modification de cette exigence, ce qui comprend l'accès au marché;
- **Structure du régime et éléments clés – structure de la gouvernance** – y compris des éléments comme le modèle privé-public, le

financement, les conventions d'honoraires, les ressources additionnelles, la mise en place des biens d'intervention, la façon dont sont reliées la préparation et l'intervention et la responsabilité et l'indemnisation;

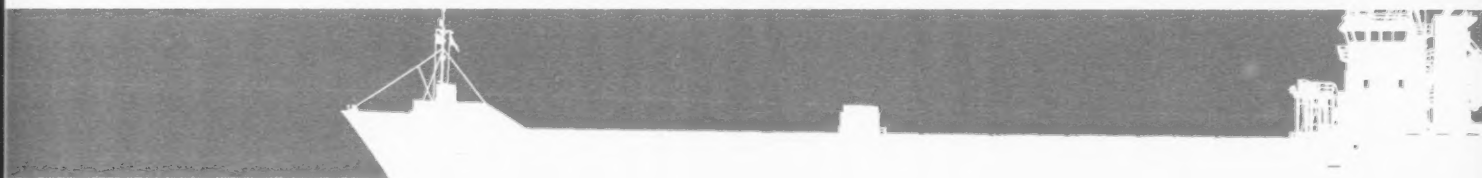
- **Couverture du régime** – le besoin et les incidences financières de créer un régime de préparation et d'intervention abordable dans le Nord et d'élargir le régime actuel pour couvrir les substances nocives et potentiellement dangereuses, dont le gaz naturel liquéfié, et les produits pétroliers nouveaux ou non conventionnels.

Évaluation pancanadienne des risques – À l'appui du comité d'examen, Transports Canada réalisera une évaluation des risques objective et fondée sur des preuves relativement à la probabilité d'un déversement d'hydrocarbures ou de substances nocives et potentiellement dangereuses, ce qui comprend du gaz naturel liquéfié, provenant d'un navire dans les eaux canadiennes. L'évaluation des risques fournira une base crédible et documentée de renseignements sur les risques dont on pourra se servir pour examiner les dispositions actuelles en matière de prévention, de préparation, d'intervention et de récupération en cas de déversements.

Recherche et analyse techniques générales

– Transports Canada produira une série de documents et d'études techniques sur le Régime canadien de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires, ainsi que des modèles servant dans d'autres pays, afin d'établir un fondement technique et d'aider le comité d'examen à comprendre les aspects essentiels.

Mobilisation des intervenants – Le comité d'examen rencontrera des représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux, de même que des intervenants de l'industrie, y compris des organismes d'intervention, des propriétaires et des exploitants d'installations de manutention d'hydrocarbures, des propriétaires et des exploitants de bâtiments, ainsi que des associations de l'industrie. Le comité d'examen rencontrera aussi les principaux organismes



autochtones et demandera aux Premières Nations situées dans des zones côtières de présenter des idées. De plus, un portail Web sera établi pour accepter les présentations du public. Le comité d'examen aura également la possibilité de tenir un nombre limité de séances de mobilisation ciblées auprès de particuliers ou d'organisations qui auront soumis une présentation dans le portail Web. Aucune séance ouverte au public ne sera organisée.

Secrétariat du comité d'examen

Un secrétariat à temps plein sera établi au sein de Transports Canada sous la direction d'un directeur exécutif. Le secrétariat assumera des responsabilités clés à l'appui de la réalisation du mandat du comité d'examen. Il élaborera un plan de travail, un plan de recherche et des documents de mobilisation pour approbation par le comité d'examen. Il recevra et analysera les présentations des intervenants et offrira le soutien voulu au comité d'examen dans le cadre de la préparation de rapports. Le secrétariat sera également responsable de l'administration, des communications, de l'organisation des activités de

mobilisation ainsi que de la gestion du programme de recherche. Le secrétariat établira un lien avec Transports Canada, les autres ministères du gouvernement ainsi que les organismes centraux. En outre, la Direction générale de la sécurité et de la sûreté maritimes fournira une expertise technique interne au comité d'examen et des analyses dans le domaine de la préparation et de l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures, ainsi que des ressources administratives au besoin.

Principaux résultats attendus et calendrier

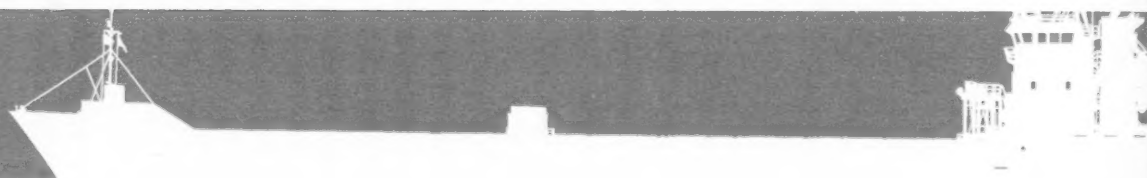
Le comité d'examen sera nommé en mars 2013 et devra présenter deux rapports. Le premier rapport, qui présentera une évaluation du régime au sud du 60° parallèle de latitude nord, doit être terminé d'ici le 15 novembre 2013. Ce rapport sera suivi d'un deuxième rapport qui portera sur les exigences du régime de l'Arctique et du régime national pour les substances nocives et potentiellement dangereuses et qui devra être terminé d'ici septembre 2014.

Mars 2013	Séances d'information et parachèvement des plans de consultation et de recherche
Avril à juillet 2013	Activités de mobilisation du public, recherches et analyses entreprises par le comité d'examen (pour le régime appliqué au sud du 60° parallèle de latitude nord)
Août à novembre 2013	Délibérations du comité d'examen et rédaction du premier rapport sur le régime appliqué au sud du 60° parallèle de latitude nord
15 novembre 2013	Présentation du rapport sur le régime appliqué au sud du 60° parallèle de latitude nord par le comité d'examen au ministre des Transports
Janvier à avril 2014	Activités de mobilisation du public, recherches et analyses entreprises par le comité d'examen (régime de l'Arctique et régime national pour les substances nocives et potentiellement dangereuses)
Mai à septembre 2014	Délibérations du comité d'examen et rédaction du deuxième rapport sur le régime de l'Arctique et le régime national pour les substances nocives et potentiellement dangereuses
Septembre 2014	Présentation du rapport sur le régime de l'Arctique et le régime national pour les substances nocives et potentiellement dangereuses par le comité d'examen au ministre des Transports

APPENDICE D – AXES DE RECHERCHE POUR LA PHASE 1 : RÉGIME ACTUEL S'APPLIQUANT AU SUD DU 60° PARALLÈLE

Questions d'ordre général

1. Le régime actuel de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures répond-il aux besoins d'aujourd'hui? Qu'en est-il des besoins à venir? Quels éléments du régime actuel pourraient être améliorés pour en faire un régime de classe mondiale?
2. Est-ce que le régime actuel, qui s'appuie sur un modèle d'intervention public-privé dans le cadre duquel les organismes d'intervention financés par l'industrie se chargent de la préparation et de l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures, demeure pertinent pour le Canada? Le cas échéant, quels changements permettraient d'améliorer le modèle pour en faire un modèle de classe mondiale?
3. En ce qui concerne la préparation et l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures, les responsabilités et les rôles actuels du gouvernement et de l'industrie sont-ils clairs? Sont-ils appropriés? Quels changements proposeriez-vous pour améliorer les rôles et les responsabilités dans le cadre du régime actuel?
4. Quelles tendances futures ou quels faits nouveaux (par exemple, nouveaux produits pétroliers, nouvelles techniques d'intervention ou augmentation du trafic maritime) devraient être pris en considération pour améliorer le régime actuel et en faire un régime de classe mondiale?
5. À l'heure actuelle, il existe six conseils consultatifs régionaux (CCR) et un Conseil consultatif national (CCN) qui donnent des conseils et de la rétroaction au gouvernement du Canada à propos du régime actuel. Qu'est-ce qui pourrait être fait pour améliorer ce mécanisme de rétroaction? Les responsabilités et les rôles des CCR et du CCN sont-ils clairs? Cette structure constitue-t-elle une pratique exemplaire?
6. Le régime actuel du Canada est normalisé à l'échelle du pays, et les ports, les propriétaires de navires, les installations de manutention d'hydrocarbures et les organismes d'intervention exercent leurs activités en vertu des mêmes lois, règlements et lignes directrices. S'agit-il d'un modèle approprié pour le Canada? Quelles améliorations pourraient être apportées au modèle actuel?
7. Le régime actuel de préparation et d'intervention définit-il clairement la façon dont il interagit et établit des liens avec le Régime de responsabilité et d'indemnisation du Canada? Le cas échéant, quels changements permettraient d'améliorer le cadre actuel pour en faire un cadre de classe mondiale?
8. À l'heure actuelle, le Canada a deux régimes pour la pollution par les hydrocarbures en milieu marin : le premier vise la pollution par les hydrocarbures causée par les navires et le deuxième vise la pollution par les hydrocarbures causée par les activités d'exploration pétrolière et les plates-formes de forage en mer. Quels sont les avantages d'avoir deux régimes distincts? Quels sont les risques d'avoir deux régimes distincts?



Préparation

1. Les exigences en matière de préparation pour les ports, les propriétaires de navires, les installations de manutention d'hydrocarbures et les organismes d'intervention sont-elles adéquates? Le cas échéant, quels changements permettraient d'améliorer le système pour en faire un système de classe mondiale?
2. La recherche et le développement jouent-ils un rôle suffisamment important dans le régime actuel? Qui devrait être responsable du financement et de l'exécution des activités de recherche et de développement liées aux déversements d'hydrocarbures?
3. Est-il nécessaire d'avoir une meilleure coordination entre les ministères du gouvernement, entre les divers ordres de gouvernement (fédéral, provincial, municipal et international) et entre le gouvernement et l'industrie relativement à la formation, aux exercices et aux activités de recherche et de développement? Qu'est-ce qui pourrait être fait pour rendre la coordination de ces activités plus efficace? Quelles mesures devraient être prises?
4. Comment devrait-on utiliser les renseignements sur les risques liés à la probabilité d'un déversement d'hydrocarbures et ses conséquences possibles pour qu'ils servent de base aux éléments du régime? Quels autres renseignements devraient être pris en considération lorsque le gouvernement et l'industrie élaborent leurs plans de préparation et d'intervention?
5. Quelles autres exigences en matière de préparation devraient être intégrées dans le régime?

Intervention

1. Qu'est-ce qui pourrait être fait pour rendre l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures plus efficace et efficiente?
2. Dans le cadre réglementaire actuel, les organismes d'intervention font-ils l'objet d'une surveillance adéquate? Les *Normes sur les organismes d'intervention* sont-elles adéquates? Le cas échéant, quels changements devraient être apportés? Le processus de certification est-il adéquat? Y a-t-il suffisamment d'experts présents durant le processus de certification?
3. La capacité d'intervention réglementée actuelle de 10 000 tonnes est-elle suffisante ou devrait-elle être augmentée? Qu'est-ce qui pourrait être fait pour améliorer le modèle actuel visant la capacité d'intervention réglementée? Pourrait-il s'agir d'une norme de classe mondiale si l'on considère les pratiques des autres pays?
4. Qu'est-ce qui pourrait être fait pour accroître la capacité d'intervention en cas de déversements de produits non conventionnels (p. ex., bitume dilué)?
5. Quel rôle la Garde côtière canadienne devrait-elle jouer au cours d'une intervention en cas de déversements d'hydrocarbures?
6. Quelles améliorations pourraient être apportées pour mieux intégrer les intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux dans la gestion globale d'une intervention?
7. Les autres parties peuvent-elles jouer un rôle dans l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures, notamment dans des régions plus éloignées du pays? Quels facteurs devraient être pris en considération si ces parties devaient jouer un plus grand rôle?

8. Le régime d'intervention actuel se fonde sur la récupération mécanique. D'autres techniques d'intervention devraient-elles être prises en considération en plus de la récupération mécanique pour les interventions en cas de déversements? Quels sont les avantages et les inconvénients de ces autres mécanismes? Comment ces méthodes additionnelles pourraient-elles être intégrées dans le régime actuel?

Responsabilité, indemnisation et financement

1. Comment un régime de classe mondiale en matière de préparation et d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures devrait-il être financé?
2. La structure tarifaire actuelle est-elle juste, raisonnable et transparente et satisfait-elle aux exigences du régime actuel?
3. Le régime de responsabilité et d'indemnisation du Canada couvre les coûts associés à l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures provenant d'un navire. Des coûts précis sont-ils imposés lorsque la couverture liée à l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures peut s'avérer inadéquate? Y a-t-il des limites actuelles sur la couverture qui pourraient avoir une incidence sur l'intervention en cas de déversements?

4. Il existe plusieurs modèles pour financer les coûts de préparation liés à un déversement d'hydrocarbures et pour donner accès au fonds d'urgence pendant une intervention en cours. L'affectation d'un montant tiré du fonds d'urgence correspondant au montant établi aux États-Unis représenterait-elle une amélioration à la capacité de gérer efficacement un déversement important? Quelles améliorations devraient être apportées?

5. La Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires pourrait-elle être utilisée de manière plus efficace pour les besoins de la préparation et de l'intervention?



APPENDICE E – DISCUSSIONS AVEC INTERVENANTS ET LIEUX VISITÉS

Discussions avec les intervenants

Liste des organisations canadiennes avec lesquelles le comité d'examen a tenu des discussions :

- Administration de pilotage de l'Atlantique
- Administration de pilotage des Grands Lacs Canada
- Administration de pilotage des Laurentides
- Administration de pilotage du Pacifique
- Administration portuaire de Halifax
- Administration portuaire de Montréal
- Administration portuaire de Nanaimo
- Administration portuaire de Prince Rupert
- Administration portuaire de Québec
- Administration portuaire de Saint John
- Administration portuaire de St. John's
- Administration portuaire de Vancouver
- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
- Alberta Energy
- Algoma Central Corporation
- Armateurs du Saint-Laurent
- Association canadienne de droit maritime
- Association canadienne des producteurs pétroliers
- Association des armateurs Canadiens
- Association des pilotes maritimes du Canada
- Atlantic Emergency Response Team (ALERT)
- BC Chamber of Shipping
- BC Coastal Pilots
- BC Ferries
- Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires
- CanShip Ugland Ltd.
- Canterm Terminaux Canadiens
- Chevron Canada
- Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions
- Conseil consultatif régional (Maritimes)
- Conseil consultatif régional (Ontario)
- Conseil consultatif régional (Pacifique)
- Conseil consultatif régional (Québec)
- Conservation Manitoba et Gestion des ressources hydriques Manitoba
- Corporation de gestion de la Voie maritime du Saint-Laurent
- Corporation pilotes Saint-Laurent Central
- Council of Marine Carriers
- Cruise Lines International Association, North West & Canada
- Enbridge
- Environnement Canada
- Fédération Maritime du Canada
- Garde côtière canadienne
- Imperial Oil
- IMTT Québec
- Infrastructure et transports Manitoba
- Innovation, énergie et mines Manitoba
- Institut océanographique de Bedford
- Island Tug and Barge
- Jerry Rysanek, conseiller
- Kinder Morgan Canada
- Ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique
- Ministère de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse
- Ministère de l'Environnement de l'Ontario
- Ministère de l'Environnement et de la Conservation de Terre-Neuve-et-Labrador
- Ministère des Ressources naturelles de la Nouvelle-Écosse
- Ministère des Ressources naturelles de Terre-Neuve-et-Labrador
- Ministère des Transports de l'Ontario
- Ministère des Transports du Québec

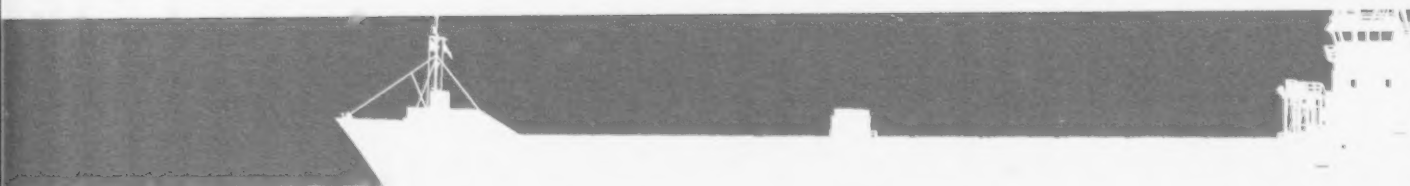
- Ministère des Transports et des Travaux publics de Terre-Neuve-et-Labrador
- Ministère des Transports et de l'Infrastructure de la Colombie-Britannique
- Ministère des Transports et du renouvellement de l'Infrastructure de la Nouvelle-Écosse
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (Québec)
- North Atlantic Refining Ltd.
- Norton Rose Canada
- Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers
- Office Canada-Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers
- OmniTRAX Canada
- Pêches et Océans Canada
- Petro-Nav
- Point Tupper Marine Services
- Port d'Argentia
- Première Nation de Musqueam
- Premières Nations côtières
- Rigel Shipping Canada Inc.
- Seaspam Marine Corporation
- Shell Canada
- SMIT Marine
- Société d'intervention maritime, Est du Canada
- Teekay Shipping Canada
- Transports Canada
- Transshipment Ltd.
- Ultramar
- Western Canada Marine Response Corporation
- Woodward Group of Companies

Liste des organisations américaines avec lesquelles le comité d'examen a tenu des discussions :

- Association of Petroleum Industry
- Bureau of Safety and Environmental Enforcement
- Delaware Bay and River Cooperative
- Département des Transports (États-Unis)
- Environmental Protection Agency
- Spill Control Association of America
- United States Coast Guard

Lieux visités

- Atlantic Emergency Response Team (ALERT), Installations de Saint John
- Base d'intervention environnementale de la Garde côtière canadienne (Mount Pearl, Terre-Neuve)
- Base de la Société d'intervention maritime, Est du Canada (Mount Pearl, Terre-Neuve)
- Canaport Terminal
- Centre des services de communications et de trafic maritimes (SCTM) de la base sud de la Garde côtière canadienne (St. John's, Terre-Neuve)
- International Matrix Tank Terminals Ltd. (IMTT NTL)
- Navire d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures DELRIVER (États-Unis)
- Port Metro Vancouver
- Vol de patrouilles antipollution (Programme national de surveillance aérienne) - Colombie-Britannique



APPENDICE F – MÉMOIRES REÇUS

Les organisations ci-après ont remis un mémoire écrit ou autre documentation au Comité d'experts sur la sécurité des navires-citernes.

- Administration de pilotage des Laurentides
- Administration portuaire de Prince Rupert
- Administration portuaire de St. John's
- Administration portuaire de Vancouver
- Alliance des Villes des Grands Lacs et du Saint-Laurent
- Armateurs du Saint-Laurent
- Association canadienne de droit maritime
- Association des armateurs canadiens
- Association des pilotes maritimes du Canada
- Association des pilotes maritimes du Canada – Région de l'Atlantique
- British Columbia Coast Pilots Ltd.
- Chamber of Shipping of British Columbia
- Chevron Canada
- City of North Vancouver
- City of Richmond
- Conseil consultatif régional (Ontario)
- Conseil consultatif régional (Québec) (CCR)
- Corporation des Pilotes du Bas-Saint-Laurent
- District of North Vancouver
- District of Ucluelet
- District of West Vancouver
- Enbridge Inc.
- Fédération maritime du Canada
- Garde côtière canadienne, Région de Québec
- Georgia Strait Alliance
- Gouvernement du Québec
- Guilde de la marine marchande du Canada
- Hammurabi Consulting
- Horseshoe Bay Marine Group
- IHS CERA
- Imbibitive Technologies
- Imperial Oil
- IMTT – Québec
- International Tanker Owners Pollution Federation Limited (ITOPF)
- Island Tug and Barge Ltd.
- Islands Trust & Joint: Islands Trust Council/ San Juan County
- Kinder Morgan
- Le Réseau Grands Lacs/Voie maritime du Saint-Laurent
- Les amis de la Vallée du Saint-Laurent
- Ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique
- Ministère de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse
- Ministère de l'Infrastructure et des Transports du Manitoba
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (Québec)
- Ocean Group
- Office Canada-Nouvelle-Écosse des hydrocarbures extracôtiers
- Oiled Wildlife Trust
- Pacific Northwest LNG
- Port de Québec
- Première Nation Gitga'at
- Première Nation Haisla
- Région de Niagara
- Seaspan Marine
- Société de Développement Économique du Saint-Laurent (SODES)
- Société d'intervention maritime, Est du Canada (SIMEC)
- St. John Port Authority
- Suncor Énergie Inc.
- Union of British Columbia Municipalities (UBCM)
- Vela Marine Services
- Wave Point Consulting Ltd.
- Western Canada Marine Response Corporation (WCMRC)

En plus de ces organisations, le Comité d'experts sur la sécurité des navires-citernes a également reçu trois mémoires écrits du grand public.

APPENDICE G – GLOSSAIRE

Analyse des avantages environnementaux

importants : Processus visant à tenir compte des avantages et des inconvénients des différentes options d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures (y compris l'option de ne pas intervenir) afin d'arriver à la décision d'intervention qui aura les plus faibles impacts environnementaux et socio-économiques.

Bâtiment : Navire, bateau ou embarcation conçu, utilisé ou utilisable – exclusivement ou non – pour la navigation sur l'eau, au-dessous ou légèrement au-dessus de celle-ci, indépendamment de son mode de propulsion ou de l'absence de propulsion, [et comprend l'équipement personnel et autres biens, visés par un contrat ou appartenant à l'entreprise, utilisés pour mener des opérations de surveillance ou d'intervention] (*Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*).

Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires : Une caisse d'indemnisation créée en vertu de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* servant à payer l'indemnisation réclamée pour des dommages avérés ou prévus causés par des rejets d'hydrocarbures à partir de navires n'importe où au Canada ou dans les eaux canadiennes, y compris la zone économique exclusive.

Capacité locale : Ressources que les organismes d'intervention sont tenus de maintenir dans leur secteur d'intervention. Ces ressources sont la somme de tous les éléments, notamment la gestion de l'intervention, les communications, l'infrastructure, l'équipement, les personnes et la logistique nécessaires pour limiter les impacts environnementaux et socio-économiques des déversements.

Destruction par combustion sur place : Technique utilisée pour contenir les déversements d'hydrocarbures qui consiste à faire brûler directement sur l'eau l'hydrocarbure déversé.

Dispersants : Un groupe de produits chimiques à répandre sur les nappes d'hydrocarbures pour accélérer la dispersion naturelle. (*International Tanker Owner Pollution Federation – ITOPF*)

Gaz naturel liquéfié : Gaz naturel, principalement du méthane combiné à de faibles quantités d'éthane et de propane et condensé à l'état liquide. (*Centre canadien d'information sur l'énergie – Centre info-énergie*)

Hydrocarbure : Pétrole sous toutes ses formes, notamment le pétrole brut, le fioul, les boues, les résidus d'hydrocarbures et les produits raffinés. (*Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*)

Installation de manutention d'hydrocarbures : Installation, notamment un terminal pétrolier, où s'effectuent des opérations de chargement ou de déchargement sur un bâtiment [ou à partir d'un bâtiment] de pétrole sous toutes ses formes. (*Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*)

Milieus sensibles : Lieux où vivent des espèces menacées, vulnérables ou en voie d'extinction et lieux d'intérêt culturel ou de haute importance socio-économique. (*Règlement sur les organismes d'intervention et les installations de manutention d'hydrocarbures*)

Navire-citerne à double coque : Un type de navire-citerne dont le fond et les côtés au complet sont composés de deux couches étanches. Cette exigence s'applique à tous les navires-citernes construits depuis le 1^{er} juillet 1993.

Organisation maritime internationale : Organisme spécialisé des Nations Unies qui a pour responsabilité la sécurité et la protection de la navigation et la prévention de la pollution des mers par les navires.

Organisme d'intervention : Toute personne qualifiée que le ministre des Transports peut agréer en vertu du paragraphe 169(1) de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*.



Pétrolier : Bâtiment construit ou adapté principalement pour le transport d'hydrocarbures en vrac dans ses espaces à cargaison. Sont visés par la présente définition les transporteurs mixtes (bâtiment conçu pour transporter du pétrole ou des cargaisons solides en vrac), bâtiments-citernes SLN (substances liquides nocives) et transporteurs de gaz qui transportent une cargaison complète ou partielle d'hydrocarbures en vrac. (*Règlement sur les ententes en matière d'intervention environnementale*)

Pilotage : Les règles exigeant que les bâtiments exploités dans des eaux précisées aient à leur bord un pilote possédant des connaissances des voies navigables locales pour guider le navire en toute sécurité vers sa destination.

Pire scénario : Rejet complet de la cargaison d'hydrocarbures d'un navire-citerne, ainsi que de son combustible de soute ou, dans le cas des autres types de navire, le rejet complet de leur combustible de soute.

Plan d'intervention géographique : Un plan local et détaillé d'intervention en cas de déversements conçu pour protéger les principales sensibilités environnementales et socio-économiques.

Plan d'intervention par secteur : Un plan d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures qui comprend la capacité locale pour faire face aux scénarios de déversements les plus probables dans un secteur d'intervention donné, ainsi qu'un plan renfermant les dispositions concernant les ressources additionnelles et les accords d'assistance mutuelle nécessaires pour intervenir lors des pires scénarios envisageables. Les plans sont le résultat du processus de planification d'intervention par secteur.

Planification d'intervention par secteur : Un modèle de préparation en cas de déversements axée sur le risque, où la probabilité et les impacts potentiels de déversements d'hydrocarbures servent à déterminer la capacité d'intervention nécessaire dans chaque secteur d'intervention. Ce cadre englobe tous les aspects du processus

de préparation, depuis une évaluation nationale des risques de déversements d'hydrocarbures causés par les navires, jusqu'à la certification des organismes d'intervention par Transports Canada.

Récupération mécanique : Utilisation d'équipement et de ressources comme des récupérateurs, des bâtiments et des agents sorbants pour ramasser, transporter, entreposer et éliminer les hydrocarbures.

Scénarios de déversements probables : Le type et l'envergure probables de déversements qui pourraient se produire dans un secteur d'intervention donné. Ces scénarios sont déterminés par des évaluations de risques régionales faites au moyen de données sur les dangers locaux et autres données historiques concernant les types de déversements, leur fréquence et leur envergure.

Secteur d'intervention : La zone géographique à l'intérieur de laquelle un organisme d'intervention mène ses opérations et met en œuvre son plan d'intervention par secteur.

Substance nocive et potentiellement dangereuse : Dans le contexte des déversements d'hydrocarbures, une substance autre qu'un hydrocarbure qui, rejetée dans le milieu marin par un bâtiment ou à la suite d'une opération d'un bâtiment, est susceptible de mettre en danger la santé humaine, les ressources biologiques et la vie marine.

Tonne : Dans le contexte du pétrole, l'équivalent d'environ 1 100 litres ou d'environ 7 barils de pétrole (selon le type et la densité du pétrole). (*Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable*)

Trésor public : Le compte dans lequel les taxes, les impôts et les revenus sont déposés et dont les fonds sont tirés pour payer les dépenses publiques.

APPENDICE H – BIBLIOGRAPHIE

Automne 2010 — Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable, Commissaire à l'environnement et au développement durable, 2010.

Automne 2012 — Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable – Chapitre 1 : Les activités liées aux pétrole et gaz extracôtiers dans l'Atlantique, Commissaire à l'environnement et au développement durable, 2012.

Projet Enbridge Northern Gateway, présentation par Transports Canada, le 22 décembre 2011.

Règlement sur les ententes en matière d'intervention environnementale (DORS/2008-275), Transports Canada.

Réponse finale du gouvernement au Comité d'examen public des systèmes de sécurité des navires-citernes et de la capacité d'intervention en cas de déversement en milieu marin, Gouvernement du Canada, juin 1993.

Transporter l'énergie en toute sécurité : Une étude sur la sécurité du transport des hydrocarbures par pipelines, navires pétroliers et wagons-citernes au Canada, Comité sénatorial permanent de l'énergie, de l'environnement et des ressources naturelles, août 2013.

Normes sur les installations de manutention d'hydrocarbures (TP 12402), Transports Canada, 1995.

Protégeons nos eaux. Rapport final. (Rapport Brander-Smith), Comité d'examen public des systèmes de sécurité des navires-citernes et de la capacité d'intervention en cas de déversement en milieu marin, septembre 1990.

Règlement sur les organismes d'intervention et les installations de manutention d'hydrocarbures (DORS/95-405), Transports Canada.

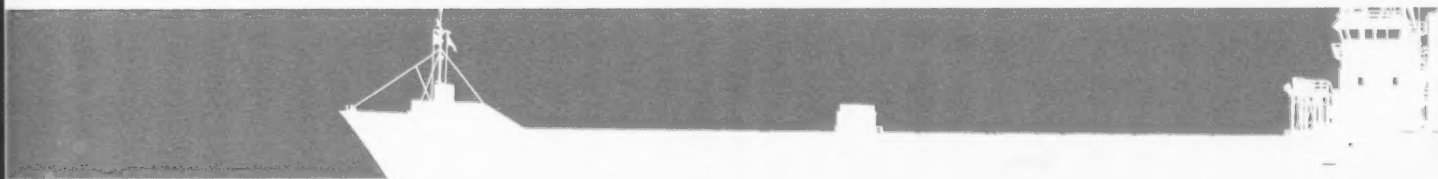
Normes sur les organismes d'intervention (TP 12401), Transports Canada, 1995.

Évaluation des risques liés aux déversements en milieu marin dans les eaux canadiennes, Phase 1, Déversements d'hydrocarbures au sud du 60° parallèle, GENIVAR, novembre 2013.

Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires – rapport annuel de l'Administrateur 2011-2012, Administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires, 2011-2012.

Règlement sur la pollution par les bâtiments et sur les produits chimiques dangereux (DORS/2012-69) – *Partie 2, Sous-section 5 – Opérations de transbordement et Partie 3 – Comptes rendus des rejets de polluants*, Transports Canada.

West Coast Spill Response Study, Nuka Research and Planning Group, LLC., mars-juillet 2013.



APPENDICE I – LISTE DES RECOMMANDATIONS

Numéro	Recommandation
1	Transports Canada devrait exiger que les organismes d'intervention concluent les ententes relatives aux ressources additionnelles et les accords d'aide mutuelle nécessaires pour être en mesure de parer au pire scénario dans leur secteur d'intervention.
2	Le gouvernement du Canada devrait mettre en œuvre un modèle de planification d'intervention par secteur axée sur les risques aux fins de préparation en cas de déversements d'hydrocarbures causés par les navires.
3	Transports Canada devrait passer en revue et mettre à jour régulièrement l'évaluation nationale des risques liés aux déversements en milieu marin dans les eaux canadiennes et en publier les résultats.
4	Transports Canada devrait désigner de nouveaux secteurs d'intervention selon l'évaluation nationale des risques liés aux déversements en milieu marin dans les eaux canadiennes.
5	En suivant une méthode logique, Transports Canada devrait effectuer une évaluation régionale des risques pour chaque secteur d'intervention et diffuser les résultats.
6	Transports Canada, en collaboration avec la Garde côtière canadienne, Environnement Canada et les organismes d'intervention, devrait élaborer un processus normalisé pour la planification d'intervention par secteur axée sur les risques.
7	La Garde côtière canadienne devrait diriger le processus de planification d'intervention par secteur de chaque secteur d'intervention, en collaboration avec Transports Canada, Environnement Canada et les organismes d'intervention exerçant leurs activités dans ces secteurs.
8	La Garde côtière canadienne devrait inviter les autres intervenants prenant part à la préparation et à l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures à participer au processus de planification. Les plans d'intervention par secteur devraient être diffusés.
9	La Garde côtière canadienne devrait veiller à ce que les plans d'intervention par secteur indiquent la capacité locale (p. ex., équipement, personnel, systèmes de gestion) nécessaire pour intervenir à la suite de tous les scénarios de déversements probables dans le secteur d'intervention. Les plans devraient aussi comprendre l'ensemble des ententes relatives aux ressources additionnelles et des accords d'aide mutuelle des organismes d'intervention nécessaires pour intervenir à la suite du pire scénario.
10	Transports Canada devrait exiger que les organismes d'intervention élaborent des plans d'intervention géographique détaillés afin de réduire au minimum les répercussions potentielles des déversements sur les principales vulnérabilités environnementales et socioéconomiques. Ces plans d'intervention géographique devraient indiquer les délais normalisés et les ressources d'intervention qui seraient maintenues localement.
11	Transports Canada devrait certifier les organismes d'intervention d'après leurs plans d'intervention par secteur et leurs plans d'intervention géographique, qui pourraient comprendre l'utilisation d'autres techniques d'intervention.
12	Transports Canada devrait obtenir des moyens de surveillance et d'application de la loi supplémentaires afin d'assurer que les organismes d'intervention respectent les exigences décrites dans leurs plans d'intervention par secteur.

Numéro	Recommandation
13	Le gouvernement du Canada, en consultation avec les provinces et les territoires, devrait élaborer une stratégie pour éliminer rapidement les déchets d'hydrocarbures et intégrer les résultats de cette stratégie dans le modèle de planification d'intervention par secteur.
14	Environnement Canada et Pêches et Océans Canada devraient élaborer et mettre en œuvre une stratégie visant à fournir de l'aide pour la faune et intégrer les résultats de cette stratégie dans le modèle de planification d'intervention par secteur.
15	Le modèle de planification d'intervention par secteur devrait comprendre des exigences relatives à un programme d'exercices prévoyant des intervenants multiples pour chaque secteur d'intervention. Des exercices devraient avoir lieu régulièrement dans chaque secteur d'intervention afin de vérifier des éléments précis des plans d'intervention par secteur.
16	Transports Canada devrait collaborer avec les organismes d'intervention et d'autres partenaires de l'industrie pour déterminer les nouveaux coûts liés à la mise en œuvre du modèle de planification d'intervention par secteur. Par la suite, toutes les parties devraient travailler ensemble pour établir une structure des coûts qui servira à financer ce nouveau modèle.
17	Le gouvernement devrait veiller à ce que Transports Canada dispose des ressources et des compétences appropriées pour réaliser les évaluations des risques et fournir des conseils en matière de risques à l'appui de la planification et de la préparation en cas de déversements d'hydrocarbures.
18	Le gouvernement devrait mettre en œuvre les plans qu'il a récemment annoncés afin d'accroître l'efficacité des cadres législatif et réglementaire visant les installations de manutention des hydrocarbures, y compris un programme d'inspection et d'application de la loi plus rigoureux.
19	Le gouvernement devrait fournir à la Garde côtière canadienne les ressources adéquates pour qu'elle puisse diriger la planification dans le cadre du processus d'intervention par secteur.
20	Le gouvernement devrait supprimer les obstacles législatifs relatifs à l'utilisation d'autres techniques d'intervention.
21	La Garde côtière canadienne devrait être la dernière organisation à approuver l'utilisation d'agents de traitement des déversements et d'autres techniques d'intervention et elle devrait pouvoir s'appuyer sur un processus normalisé qui considère les avantages environnementaux importants comme étant un élément du processus de planification d'intervention par secteur.
22	Le gouvernement devrait aller de l'avant avec les modifications qu'il propose au paragraphe 181(2) de la <i>Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada</i> par l'intermédiaire de la <i>Loi visant la protection des mers et ciel canadiens</i> , qui élargiraient l'immunité pour qu'elle vise les intervenants et leurs agents et mandataires dans le cas des déversements causés par les navires et des déversements se produisant à des installations de manutention des hydrocarbures pendant le chargement ou le déchargement d'un navire.



Numéro	Recommandation
23	La limite de responsabilité actuelle par incident de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires devrait être abolie. La Caisse d'indemnisation devrait traiter et payer toutes les demandes admissibles, sous réserve du consentement du Trésor à effectuer des prêts en faveur de la Caisse d'indemnisation pour des montants suffisants afin de permettre que toutes les demandes admissibles soient réglées auprès des demandeurs. Les prêts seraient remboursés au Trésor, avec intérêts, à partir des revenus provenant de futures redevances imposées sur les hydrocarbures transportés par navire, à destination et en provenance du Canada, et sur le territoire canadien.
24	La portée des activités de financement de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires devrait être élargie pour permettre à la Caisse d'indemnisation d'établir un compte d'urgence en vue d'appuyer les opérations d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures entreprises par la Garde côtière canadienne en tant que commandant sur place.
25	<p>Le gouvernement devrait créer un comité interministériel de la haute direction afin d'offrir une gérance améliorée du régime. Le comité devrait être composé de représentants des ministères responsables (c.-à-d., Transports Canada, la Garde côtière canadienne et Environnement Canada). Son mandat devrait notamment comporter les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • veiller à ce que le mandat de chacun des ministères soit coordonné adéquatement; • veiller à ce que les efforts communs de planification et d'établissement des priorités soient déployés, y compris l'élaboration et la mise à jour d'un plan national d'urgence complet; • assurer l'affectation efficace des ressources au sein de chaque ministère, notamment : formation, surveillance et application de la réglementation, dépenses en immobilisations et recherche et développement; • assurer la tenue régulière d'exercices interministériels coordonnés; • établir un plan pour la relève et attirer l'attention sur le besoin d'une distribution appropriée des compétences liées à la préparation et l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures au sein des organismes pertinents; • fournir régulièrement des rapports et des conseils aux trois ministres sur le fonctionnement du régime et les améliorations continues à y apporter, notamment les examens cycliques du régime.
26	Le modèle de système de commandement en cas d'incident devrait être incorporé dans un plan d'urgence national conjoint, qui définirait clairement les rôles et responsabilités de tous les participants fédéraux lors d'une intervention à la suite d'un déversement d'hydrocarbures par un navire.
27	Transports Canada, dans le cadre du processus de certification des organismes d'intervention, devrait veiller à ce que ces derniers utilisent un système de gestion des incidents compatible avec le système de commandement en cas d'incident, forment leurs employés sur son fonctionnement et réalisent des exercices en l'utilisant.

Numéro	Recommandation
28	En s'inspirant des programmes d'exercices régionaux, la Garde côtière canadienne devrait fixer des objectifs annuels pour les exercices afin de systématiquement mettre à l'essai diverses composantes du plan d'urgence national et toutes les fonctions de gestion aux termes du modèle de système de commandement en cas d'incident. Ces objectifs devraient s'étendre au-delà des exercices actuels entre le Canada et les États-Unis et accorder une attention particulière au rôle de la Garde côtière canadienne en tant que commandant sur place.
29	Le gouvernement devrait s'assurer que Transports Canada et Environnement Canada disposent des ressources nécessaires pour adopter et intégrer le système de commandement en cas d'incident dans les régions et à l'Administration centrale de leurs organismes.
30	Le gouvernement du Canada devrait clarifier sa politique portant sur l'autorisation de la Garde côtière canadienne d'intervenir ou de soutenir les opérations d'intervention à la suite de déversements d'hydrocarbures d'origine terrestre qui causent de la pollution en milieu marin.
31	Environnement Canada devrait renforcer son engagement à exercer un leadership en matière de conseils d'ordre scientifique et environnemental liés aux activités de préparation en cas de déversements, grâce à une participation active et soutenue à la planification d'intervention par secteur à l'échelle régionale, incluant Pêches et Océans Canada en tant que source de conseils scientifiques.
32	La Garde côtière canadienne, dans son rôle de commandant sur place ou d'agent de surveillance fédéral, devrait être autorisée à demander et à obtenir un conseiller scientifique et environnemental d'Environnement Canada sur place au cours de l'intervention afin de fournir des conseils locaux au sujet de l'environnement et de l'écologie, et un appui scientifique de la part de Pêches et Océans Canada.
33	Le rôle d'Environnement Canada dans le régime devrait être officialisé en intégrant, à la partie 8 de la <i>Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada</i> , sa responsabilité de fournir des conseils d'ordre scientifique et environnemental dans la planification et les activités d'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures par des navires.
34	En vue de renforcer la confiance du public à l'égard du régime, Transports Canada et la Garde côtière canadienne devraient tenir régulièrement des séances de sensibilisation auprès du public pour communiquer le niveau de risque auquel fait face le Canada. Transports Canada devrait également expliquer comment les diverses composantes du système fonctionnent, notamment la prévention, la préparation, l'intervention et la responsabilité et l'indemnisation.
35	Le gouvernement devrait fournir au public des renseignements sur les déversements et leurs causes en temps opportun.
36	Nous recommandons que le gouvernement élabore et publie un cadre national pour les déversements d'hydrocarbures par des navires.
37	Le gouvernement devrait démanteler les conseils consultatifs régionaux.



Numéro	Recommandation
38	Le comité interministériel de la haute direction devrait régulièrement nommer des experts pour effectuer des examens détaillés d'aspects précis du Régime et faire un rapport à leur ministre respectif.
39	La Garde côtière canadienne devrait travailler en étroite collaboration avec Transports Canada afin d'améliorer la collecte des renseignements sur les déversements causés par les navires et sur les déplacements des navires dans les eaux canadiennes, et de mettre en œuvre des mesures d'assurance de la qualité convenables pour assurer l'exactitude des données consignées.
40	La Garde côtière canadienne devrait régulièrement analyser les données sur les déversements conjointement avec Transports Canada afin de déterminer les leçons retenues et d'améliorer le Régime.
41	Environnement Canada, en collaboration avec Pêches et Océans Canada, devrait recueillir et compiler les renseignements sur les milieux sensibles pour chaque secteur d'intervention et les rendre accessibles au public.
42	La Garde côtière canadienne devrait créer et tenir à jour un inventaire des ressources d'intervention en cas de déversements comprenant les ressources appartenant aux organismes d'intervention, aux installations de manutention d'hydrocarbures et aux plateformes pétrolières et gazières extracôtières partout au pays. Le nouveau système devrait comprendre des données à jour sur l'équipement d'intervention et il devrait être mis à jour pour tenir compte du déplacement ou du transfert de l'équipement.
43	Le gouvernement devrait assurer une surveillance de l'environnement après l'incident pour évaluer toute répercussion possible à long terme des déversements d'hydrocarbures et pour s'assurer que les leçons du passé sont retenues en ce qui concerne la préparation et l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures de manière à diminuer les conséquences environnementales et socioéconomiques des déversements.
44	Le gouvernement devrait effectuer une évaluation des risques des épaves dans les eaux canadiennes pour déterminer les sources de pollution potentielles et pour éclairer les futures décisions stratégiques.
45	Le gouvernement du Canada devrait collaborer avec l'industrie afin d'établir et de financer conjointement un programme de recherche et de développement canadien pour la préparation et l'intervention en cas de déversements d'hydrocarbures. Les priorités de recherche devraient être déterminées grâce à la collaboration entre l'industrie, le gouvernement et le milieu universitaire.